

# 50 Jahre ÖKSA

## Zwischen Vision und Wirklichkeit

Die Zukunft des sozialen Zusammenhalts in Europa



### DOKUMENTATION DER JAHRESKONFERENZ 2006

vom 27. November 2006  
in Wien



Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit

**50 Jahre ÖKSA**

**ZWISCHEN VISION UND WIRKLICHKEIT**

Die Zukunft des sozialen Zusammenhalts in Europa

**DOKUMENTATION DER  
JAHRESKONFERENZ 2006**

vom 27. November 2006  
in Wien



Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit

Gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Soziale Sicherheit,  
Generationen und Konsumentenschutz (BMSG)

REDAKTIONSTEAM:

Irene Köhler  
Claudia Klambauer

Coverillustration: Herbert Link

Für die inhaltliche Konzeption verantwortlich: Dr. Walter Schaffraneck  
(Jugend am Werk), OAR GS Peter Hacker (Fonds Soziales Wien),  
Mag. Stefan Wallner (Österreichische Caritaszentrale), Mag. Michael  
Chalupka (Diakonie Österreich), Mag. Monika Wild (Österreichisches  
Rotes Kreuz), Dr. Max Rubisch (BMSG), Dr. Elisabeth Gröss (Land NÖ),  
GF Irene Köhler (ÖKSA)

IMPRESSUM

Redaktion und Herausgeber:

Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit  
Geigergasse 5–9/3. Stock  
1050 Wien

Tel.: (01) 548 29 22  
Fax: (01) 545 01 33  
E-Mail: office@oeksa.at

Produktion: Info-Media, 1010 Wien, office@info-media.at

## Vorwort

*Sehr geehrte Damen und Herren,*

*der vorliegende Tagungsband ist ein besonderer: Einerseits dokumentiert er die Festtagung des ÖKSA zu seinem 50-jährigen Bestehen, andererseits widmet er sich – ungewöhnlich bei ÖKSA-Tagungen – gleich drei brennenden Themen der aktuellen Sozialpolitik.*

*Das Österreichische Komitee für Soziale Arbeit (ÖKSA) wurde im Jahr 1956 als überparteilicher, bundesweiter Verein gegründet und ist bis heute eine **offene Dialog- und Koordinationsplattform** zentraler staatlicher und nichtstaatlicher Akteure österreichischer Sozialpolitik.*

*Die einzigartige Zusammensetzung aus VertreterInnen des Bundes, der Länder und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) garantiert ein breites Meinungs- und Erfahrungsspektrum, wodurch relevante Themen der Sozial- und Gesellschaftspolitik aufgegriffen und transparenter gemacht und so manche kreative Lösungsansätze entwickelt werden können.*

***Pflege, Behinderung und Jugend** sind die derzeitigen Schwerpunktthemen des ÖKSA und spiegeln sich im Tagungsprogramm wider. Internationale und nationale ExpertInnen laden dazu ein, den „Ist-Zustand“ zu überprüfen und **Visionen** für die Zukunft zu entwickeln.*

*ÖKSA-Tagungen leben vom Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis, der sich in Personen verwirklicht – denn nichts ist in der Informationsvermittlung so wichtig wie das persönliche Gespräch. Deshalb danke ich allen, die mit dem ÖKSA Geburtstag gefeiert haben, fürs Kommen. Ihnen und allen, die die Tagung literarisch nacherleben wollen, wünsche ich eine spannende Lektüre des vorliegenden Tagungsbandes.*

**Michael Chalupka**  
Präsident des ÖKSA

# INHALTSVERZEICHNIS

## VORWORT

*Michael Chalupka* ..... 3

## BEGRÜSSUNG

*Ursula Haubner* ..... 7

*Petra Bohuslav* ..... 10

*Hans van Ewijk* ..... 11

## Referate

*Franz Fischler*

Visionen für ein soziales Europa ..... 14

*Josef Weidenholzer*

Politik und Gesellschaft in einem sozialen Europa ..... 21

## Internationale Herausforderung – österreichische Antwort

### PFLEGE UND ALTENBETREUUNG

*Lis Wagner*

Nursing and the Sick Aged ..... 34

Pflege und Altenbetreuung ..... 41

*Katharina Pils*

Altern und Pflege ..... 49

### KINDHEIT UND JUGEND – ENTWICKLUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN

*Barbara Riepl*

Kindheit und Jugend in Europa ..... 51

*Ewald Filler*

Kinder und Jugendliche in Österreich ..... 61

### CHANCENGLEICHHEIT FÜR MENSCHEN MIT BEHINDERUNG

*Lisa Waddington*

Equal Opportunities for Persons with Disabilities ..... 66

Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung ..... 70

*Jo Spelbrink*

Soziale Evolution durch Begegnung ..... 74

Social Evolution by Means of Encounters ..... 77

## Impulsreferate und anschließende Diskussionen

*August Österle*

Pflege – ein soziales (Grund-)Recht? ..... 82

*Daniela Pruner*

Perspektiven für benachteiligte Kinder und Jugendliche ..... 87

*Georg Theunissen*

Empowerment für Menschen mit Behinderung ..... 90

## Festakt im Wiener Rathaus

*Karl Aiginger*

Das europäische Sozial- und Wirtschaftsmodell ..... 98

## Anhang

Mitwirkende ..... 110

Teilnehmende Organisationen ..... 111

## **Ursula Haubner**

*Bundesministerin für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz*

Meine sehr geehrten Damen und Herren, Ehrengäste, Festgäste, Vertreterinnen und Vertreter der Länder, der Europäischen Union, sehr geehrter Herr Präsident,

50 Jahre Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit ist ein schöner Anlass, um zu gratulieren und vor allem auch danke zu sagen – zu gratulieren für eine Arbeit, die in den letzten 50 Jahren auf einer fachlichen Basis geschehen ist, mit Mitgliedern, die Entscheidungsträger in der Sozialpolitik sind, aber vor allem auch aus der sozialen Praxis kommen. Das ÖKSA ist – wie ich nachgelesen habe – 1956 anlässlich des Volksaufstandes in Ungarn und des damit verbundenen Flüchtlingsstroms nach Österreich entstanden. Und bis zum heutigen Tag ist das Österreichische Komitee für Soziale Arbeit eine wichtige Plattform zentraler Akteure der österreichischen Sozialpolitik – einer Sozialpolitik, die gerade in den 50er-Jahren ihr Fundament begründet hat, nämlich mit dem bis heute gültigen ASVG. Das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz entsprach und entspricht auch heute noch – auch wenn 66 Novellen notwendig waren – dem Bedürfnis der Menschen nach sozialer Sicherheit und nach Schutz im Fall von Krankheit, Unfall und Alter. Das Leistungsspektrum hat sich in den letzten 50 Jahren natürlich stark erweitert. Lassen Sie mich nur einige Beispiele anführen:

Vor ungefähr 40 Jahren wurde erstmals die Wertsicherung der Renten eingeführt. Die nachhaltige Sicherung der Pensionen, Pensionsreform bzw. Pensionsharmonisierung liegen noch nicht so weit zurück. In den 60er-Jahren wurden erstmals die 13. und 14. Pension eingeführt, ebenso die Ausgleichszulage als eine Mindestsicherung auch im Alter sowie vor einigen Jahren Rehabilitationsmaßnahmen und Gesundenuntersuchungen. In den vergangenen Jahren haben wir auch die Risiken bei Arbeitslosigkeit abgesichert, das Arbeitsrecht weiterentwickelt, verbunden mit einer aktiven Beschäftigungspolitik. Und gerade im Bereich der Menschen mit Behinderung wurden zahlreiche rechtliche und budgetäre Verbesserungen erzielt, um eine nachhaltige Integration in Arbeit und Gesellschaft zu ermöglichen – als Beispiel möchte ich nur das Behindertengleichstellungsgesetz und die sogenannte Behindertenmilliarde nennen. Bei den Familienleistungen – nicht zuletzt durch die Höhe der Familienleistungen, die steuerliche Entlastung der Familien und die Einführung der Elternteilzeit – liegt Österreich im europäischen Spitzenfeld. Denn, meine sehr geehrten Damen und Herren, der chancengleiche Start in die Zukunft für unsere Kinder liegt in der Familie, und hier können wir nicht genug tun. Österreich hat sich in den letzten Jahren zu

einem Sozialstaat entwickelt, dessen Sozialausgaben knapp unter 30 % des BIP liegen. Damit sind wir nach Luxemburg, Dänemark und Schweden jenes europäische Land, das die höchsten sozialen Ausgaben hat. Und wir haben uns zu einem Sozialstaat entwickelt, in dem unabhängig von der parteipolitischen Zugehörigkeit ein gemeinsames Wollen sichtbar und spürbar ist. Der Staat hat einerseits die Rahmenbedingungen für den Einzelnen so zu gestalten, dass jeder selbstbestimmt besser für sich sorgen kann, andererseits muss der Staat dort, wo in schwierigen Lebenssituationen Sicherheit und Unterstützung notwendig sind, diese Aufgabe übernehmen und erfüllen. Die Diskussion, die derzeit um Grundsicherungen oder Grundeinkommen läuft, zeigt, dass die Wege sehr unterschiedlich sind, das Ziel aber, so glaube ich, ein gemeinsames ist: eine sozial gerechte und auf die Lebenssituation bezogene Existenzsicherung für die Menschen. Denn, meine sehr verehrten Damen und Herren, nur eine aktive Sozialpolitik, die auf den Fähigkeiten und dem Potenzial des Einzelnen aufbaut und gleichzeitig gegen Existenzrisiken absichert, nimmt die Menschen in ihrer wertvollen Ganzheit ernst. Hier haben wir sicher noch viel zu tun, um auf die Herausforderungen der Gegenwart, aber vor allem auch auf die Herausforderungen der Zukunft die richtigen Antworten zu finden. Dazu braucht es nicht nur die Politik, sondern es braucht dazu Partner und Akteure – vor allem auch aus der Zivilgesellschaft –, Akteure, die aus der Praxis kommen, die Mahner sind, die Gestalter sind – besonders im Dialog mit politisch Verantwortlichen. Es geht um eine nachhaltige soziale Politik, die sich an neue Gegebenheiten anpassen muss – ich denke hier besonders an die demografische Entwicklung, an die Globalisierung und auch an die Migrationsbewegungen –, eine Politik, die sich weiter an Grundwerten wie Menschenwürde, Chancengleichheit, Gerechtigkeit und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben orientiert. Das ÖKSA mit seinen Vertreterinnen und Vertretern leistet hier einen unverzichtbaren Beitrag. Ich sage daher allen früheren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, allen heutigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, allen Mitgliederorganisationen, die im ÖKSA vertreten sind, sehr herzlich danke für ihr soziales Engagement, für ihre Solidarität mit jenen Menschen, die unsere Unterstützung brauchen. Meine sehr geehrten Damen und Herren, soziale Verantwortung wahrnehmen heißt in Zukunft mehr denn je, in und für Generationen zu denken und rechtzeitig zu handeln. Und aus meiner Sicht gibt es hier drei große gemeinsame Herausforderungen:

Erstens die Bekämpfung der Kinderarmut: Wir haben uns in Österreich im Rahmen unseres nationalen Strategieberichtes, den wir im September an die Europäische Union geliefert haben, zum Ziel gesetzt, innerhalb der nächsten zehn Jahre die Armutsgefährdung von Familien mit Kindern um ein Drittel zu reduzieren und damit auch die

Chancen von Kindern, die benachteiligt sind, sowie von benachteiligten Jugendlichen zu verbessern. Bisher ist uns aufgrund unserer Familienleistungen bei der Senkung der Armutsgefährdung schon einiges gelungen, aber wir sind sicher noch nicht am Ende. Der zweite Bereich, der mir sehr wichtig erscheint – das ist ja heute schon angesprochen worden –, ist die nachhaltige Sicherung unserer Sozialsysteme, vor allem im Bereich der Gesundheit und der Pflege. Gesundheitsleistungen und Pflegeleistungen müssen auch in Zukunft für alle leistbar sein, müssen in ihrer Qualität gesichert sein und somit auch die Möglichkeit schaffen, dass die Menschen selbstbestimmt und in Würde alt werden können. Aber auch der angemessenen finanziellen Alterssicherung in Form der Pensionen gehört unser ganzes Augenmerk. Dabei dürfen wir nicht nur an die heutigen Generationen denken, sondern wir müssen dafür sorgen, dass auch die Pensionen der nachfolgenden Generationen gesichert sind.

Der dritte Bereich, der mir als eine große Herausforderung sehr wichtig erscheint, ist, dass wir Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Handicaps, aber vor allem auch junge Menschen mit Lernschwächen, mit Problemen, Schulabbrecherinnen und Schulabbrecher in die Mitte der Gesellschaft holen und sie nicht am Rande stehen lassen, sondern vor allem mit begleitenden bildungs- und beschäftigungspolitischen Sozialleistungen entsprechend unterstützen.

Diese enormen Herausforderungen sind nicht nur eine Aufgabe hier in Österreich, sondern auch eine europäische Aufgabe. Und gerade während des österreichischen Ratsvorsitzes haben wir diesen sozialen Dialog verstärkt. Denn das Augenmerk eines sozialen Europas, das ja heute auch ein Thema ist, muss der Sicherstellung adäquater Einkommen und menschenwürdiger Lebensbedingungen mit voller Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gelten.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Vertreterinnen und Vertreter des ÖKSA, ich darf Ihnen zum Abschluss noch einmal alles Gute wünschen – auch für die nächsten 50 Jahre –, für Ihre wertvolle Arbeit und für Ihre wertvollen Impulse in wichtigen sozialpolitischen Bereichen, und ich hoffe, dass es auch weiterhin eine gute Zusammenarbeit mit den politischen Vertreterinnen und Vertretern gibt – ganz nach dem Motto: Bewährtes weiterentwickeln und Neues zulassen.

Alles Gute und herzlichen Dank!

## **Petra Bohuslav**

*Landesrätin für Arbeit, Soziales, Sport und Kultur, Niederösterreich*

Als Sozialreferentin der NÖ Landesregierung, aber auch in meiner Funktion als Vizepräsidentin des ÖKSA gratuliere ich sehr herzlich zum runden Jubiläum und freue mich als Niederösterreicherin natürlich auch darüber, dass die Jahreskonferenz 2006 auf historischem Boden im Palais Niederösterreich stattfindet.

Die Zielsetzungen des im Jahr 1956 gegründeten überparteilichen und bundesweiten Vereins sind bis heute gleich geblieben, nämlich eine Plattform der wichtigsten Partner der sozialen Arbeit in Österreich zu sein, wo Raum ist für Information, Kommunikation, Austausch, Dialog und Vision.

Gerade zur Lösung der sozialen Fragen – ein Politikfeld, das wie kein anderes durch die demografischen Veränderungen mit besonderen Herausforderungen konfrontiert ist – brauchen wir in der politischen Arbeit im Besonderen Persönlichkeiten, die ihre Erfahrungen in der täglichen sozialen Arbeit einbringen, und die findet man im ÖKSA!

Es sind vor allem zwei wesentliche Schwerpunkte, die ich persönlich wahrgenommen habe und daher besonders hervorheben möchte:

Zum einen liegt die Stärke des ÖKSA im persönlichen Dialog zwischen der Politik und der Praxis, durchaus auch in einem Rahmen, wo auch unterschiedliche Standpunkte Platz haben.

Zum Zweiten ergeben sich aus diesem Diskurs für die Politik auch wichtige Impulse zur Lösung der sozialen Fragen, im kleinen, aber auch im größeren Kontext.

Daher war es nur logisch, dass aus Anlass des 50. Geburtstags nicht der Rückblick im Vordergrund stand, sondern die Vision, also der Blick nach vorn und über unsere Grenzen hinaus.

Dazu gratuliere ich, danke den hochkarätigen internationalen ExpertInnen für ihr Kommen und wünsche uns allen einen spannenden, impulsgebenden Verlauf und dem ÖKSA natürlich eine weiterhin erfolgreiche Zukunft!

## **Hans van Ewijk**

*Präsident des ICSW – International Council on Social Welfare, Niederlande*

Sehr geehrte Frau Bundesministerin für Soziales,  
sehr geehrte Frau Landesrätin für Soziales,  
sehr geehrter Herr Präsident und sehr geehrte Damen und Herren hier im Festsaal,

das International Council on Social Welfare (ICSW) gibt es seit 1928. Seine Aufgabe bestand und besteht darin, eine internationale Struktur von Sozialarbeit und Sozialpolitik zu vernetzen, soziale Gerechtigkeit zu fördern und Armut und Marginalisierung zu bekämpfen. Etwa 80 nationale Komitees sind Mitglieder und treffen einander regelmäßig bei Konferenzen, Expertentreffen und in der virtuellen Welt von Websites und E-Mails.

ICSW Europa ist das Forum der europäischen nationalen Komitees. Neulich haben wir uns auf strategischer Ebene mit Universitäten, Hochschulen und mehreren Berufsvereinen verbunden, um eine noch höhere professionelle Qualität zu erreichen und die Stimme der Experten besser zum Ausdruck kommen zu lassen.

Das Österreichische Komitee für Soziale Arbeit (ÖKSA) trat dem ICSW 1956 bei und war zum Beispiel in die Vorbereitungsarbeiten zur 8. Internationalen Tagung in München besonders involviert. Damals nahmen 50 Leute aus Österreich an der Tagung teil. Es freut mich sehr, Sie darüber informieren zu können, dass 15 neue Mitglieder sich vorgenommen haben, noch dieses Jahr dem ICSW beizutreten. Es sind dies Schwarzmeerlande, darunter Griechenland, Türkei, Rumänien, Bulgarien und Russland.

Darf ich Sie etwas fragen? Wie wichtig ist es, dass praxisnahe soziale Verbände sich untereinander verständigen, einander verstärken und sich auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene Gehör verschaffen? Meiner Meinung nach droht die Gefahr, dass praxisnahe Experten von der Politik und den Autoritäten mehr und mehr übersehen werden. Soziale Dienstleistungen und Sozialarbeiter folgen ihren eigenen Interessen, wird ihnen nachgesagt, Sozialarbeiter machen Leute abhängig von Unterstützung, wird suggeriert. Deshalb müssen wir die soziale Praxis explizieren, unterstützen, verstärken und erneuern. Es gibt aber auch ein Problem in den sozialen Dienstleistungen: Es gibt sehr viele unterschiedliche und feinmaschige Institutionen, und das Bild unserer Arbeit ist unklar. Es ist unsere Aufgabe, reinen Wein einzuschenken.

In fast allen europäischen Ländern werden soziale Dienstleistungen und soziale Professionals mit ziemlich gleichen Tendenzen konfrontiert. Die erste ist die Privatisierung. Privatisierung transformiert die sozialen Beziehungen in Konsument-Produzent-Beziehungen und ändert die Steuerung und die Praxis des Sozialen drastisch. Die zweite ist die Stärkung der persönlichen und gesellschaftlichen Verantwortlichkeit der Bürger. In dieser Tendenz wird an sozialen Einsatz und Gemeinschaftsbildung appelliert. Nicht die Beziehung zwischen Konsument und Produzent ist das zentrale Thema, sondern Bürger und Gesellschaft. Diese Idee steuert die Praxis der Sozialarbeit in eine neue Richtung.

Die dritte Tendenz ist die Lokalisierung. In vielen europäischen Ländern ist die nationale Strategie das Soziale teils zu privatisieren, teils an die Gemeinschaft zurückzugeben und die Gesamtverantwortung an die lokalen Behörden abzutreten. Dies stellt für die Gemeinden eine gewaltige Herausforderung dar, öffnet aber auch Möglichkeiten für neue Vernetzungen und eine neue Praxis – jedoch kann diese Vorgehensweise auch die Quantität und Qualität der sozialen Dienstleistung gefährden. Schließlich sind fast alle europäischen Länder mit Mobilisierung und Immigration konfrontiert. Auch das ändert die Praxis des Sozialen. Es ist klar, dass wir vor sehr komplizierten Aufgaben stehen und Praxis, Theorie und Umsetzung auf neue Weise miteinander verknüpfen müssen. Meiner Meinung nach brauchen wir mehr als je zuvor nationale und internationale Foren, und zwar über die volle soziale Bandbreite.

Es ist darum manchmal enttäuschend zu bemerken, dass das Interesse an nationalen und internationalen Foren nachlässt. In mehreren Ländern sind nationale Einrichtungen oder Komitees verschwunden, zerbröckelt das Soziale, und die Unterstützung des Ministeriums verschwindet. Menschen und Organisationen fragen auch mehr denn je, was es ihnen nützt, und scheinen weniger interessiert zu sein, was sie beitragen können.

Wir brauchen eine neue Begeisterung für ein gemeinschaftliches Verstehen im Sozialen, für jede Kenntnisvermittlung und eine gemeinschaftliche Vertretung des sozialen Interesses. Es freut mich darum sehr, heute hier zu sein. Österreich darf stolz darauf sein, so ein lebendiges nationales Komitee zu haben! Ich gratuliere dem Österreichischen Komitee für Soziale Arbeit zum Geburtstag und lade Sie ein, auch international im ICSW Europa so begeistert involviert zu bleiben. Das hohe Alter ist kein Gebrechen, sondern es bringt Weisheit und durchgehende Verbundenheit mit der Welt und den Menschen.

## REFERATE



Franz Fischler

## Visionen für ein soziales Europa

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, dem Österreichischen Komitee für Soziale Arbeit die herzlichsten Glückwünsche zu seinem 50. Geburtstag aussprechen zu können. Diese offene Dialog- und Koordinationsplattform leistet einen wesentlichen Beitrag zum sozialen Wohlbefinden in Österreich, wobei ihr Kampf für die Rechte der Menschen mit Behinderungen und für Senioren besonders hervorzuheben ist.

In unserem wachsenden Europa wird die Frage nach der Zukunft des sozialen Zusammenhalts immer vordringlicher. Ein soziales Europa entspricht heutzutage wohl nur teilweise der Wirklichkeit. Ist es dann eine reine Vision? Oder liegt die Wahrheit irgendwo in der Mitte zwischen Vision und Wirklichkeit? Diesen Fragen möchte ich mich im Folgenden näher widmen.

Die Vision lautet: Zwei und zwei ergibt mehr als vier. Dahinter steht die Erkenntnis, dass die europäische Integration auf ihre Mitglieder befruchtend wirkt und die Realisierung des Binnenmarktes zu einem größeren Wohlstand führt als das Verharren innerhalb der nationalen Grenzen. Zu dieser Vision gehört aber auch, dass der Wohlstand überall in Europa spürbar wird. Um auch den schwächeren Regionen einen gerechten Anteil am Wohlstandskuchen zu sichern, wurde die Kohäsionspolitik ins Leben gerufen. Hier geht es darum, dass die reichen Regionen den schwächeren Regionen die Chance geben, sich an das durchschnittliche europäische Wohlstandsniveau heranzuarbeiten.

Die Schaffung eines sozialen Europas darf jedoch keinesfalls eine Vision bleiben. Auch in unserem heutigen globalisierten und urbanisierten, aber dennoch immer noch individualisierten Europa ist sozialer Zusammenhalt machbar. Wir müssen das Rad nicht neu erfinden, stehen doch Europa und gerade Österreich und Deutschland schon lange in der Tradition der sozialen Marktwirtschaft.

Bereits nach dem Zweiten Weltkrieg warb in Deutschland Ludwig Erhard für die soziale Marktwirtschaft und für eine ordoliberalen Verfassung von Wirtschaft und Gesellschaft, in der der Mensch nicht zum sozialen Untertan werden sollte. Erhard ging davon aus,

dass die zum damaligen Zeitpunkt propagierte freie Marktwirtschaft nur dann wirklich frei sein könne, wenn sie auch sozial ist. Er erkannte, dass eine Wirtschaftsordnung dafür sorgen muss, dass die Vormachtstellung Einzelner die Produktivität der Vielen nicht behindert. Konzerne und marktbeherrschende Stellungen gefährden in dieser Interpretation das Funktionieren der Marktwirtschaft und müssen einer strikten staatlichen Kontrolle unterstellt werden.

In den 1950er-Jahren hielt mit Bundeskanzler Julius Raab und seinem Finanzminister Reinhard Kamitz dieses Modell auch in Österreich Einzug. Ihr neuer Wirtschaftskurs, der als „Raab-Kamitz-Kurs“ bekannt wurde, brachte dem Land eine Steuersenkung, die Konsolidierung des Budgets sowie die soziale Marktwirtschaft mit einer verstärkten Förderung der Privatbetriebe und gleichzeitigem Ausbau der verstaatlichten Industrie.

Die soziale Marktwirtschaft nahm somit sprichwörtlich die unsichtbare Hand, die nach Adam Smith im Modell der freien Marktwirtschaft die Märkte regiert, „an der Hand“. Wettbewerbsregeln wurden geschaffen, um das Funktionieren des Marktes zu gewährleisten und dem Markt einen Sinn zu geben. Egal ob jung oder alt, ob reich oder arm, ob krank, ob arbeitslos: Durch Sozialleistungen und Umverteilung sollte soziale Gerechtigkeit gewährleistet werden.

In der Zwischenzeit haben wir in Europa eine lange Entwicklung von Verbesserungen der sozialen Lage hinter uns. Wie in anderen EU-Ländern gibt es auch in Österreich ein umfangreiches, nationales Netz der sozialen Sicherung. Neben Basisschutzmaßnahmen wie Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung ist der Bürger im Ernstfall außerdem durch eine Arbeitslosenversicherung abgesichert. Darüber hinaus ermöglicht die in die Kompetenz der Länder fallende Sozialhilfe hilfsbedürftigen Menschen, die ihren Lebensunterhalt weder durch eigene Kräfte und Mittel, noch durch familiäre Unterstützung bestreiten können, ein einigermaßen menschenwürdiges Leben. Der Gesetzgeber erließ Maßnahmen für Behinderte, hat in vielen Bereichen ein Verbot der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung verankert, und sichert in umfassenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen die Rechte der ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen. Schließlich gewährt der Staat dem österreichischen Bürger Zugang zu einem umfassenden Bildungssystem und setzt Maßnahmen für mehr Chancengleichheit und Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau.

Bei den meisten dieser Regelungen handelt es sich aber nach wie vor um nationales Recht, denn während die EU im Bereich der Wirtschaft weit reichende Kompetenzen

hat, liegt die Hauptverantwortung für die Sozialpolitik nach wie vor bei den Mitgliedsstaaten selbst. Im EG-Vertrag finden sich nur wenige konkrete sozialpolitische Ziele und Kompetenzen außer der allgemeinen Zielsetzung, dass die Arbeits- und Lebensbedingungen der ArbeitnehmerInnen verbessert werden sollen. Im Laufe der Zeit fanden aber wesentliche Schritte in Richtung eines sozialen Europas statt. Ein erster Meilenstein war die Schaffung des Europäischen Sozialfonds 1957, der Beihilfen in sämtlichen Mitgliedsländern der Europäischen Union für Programme bietet, die die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen entwickeln und die berufliche Freizügigkeit verbessern. 1989 wurde in der Charta der Grundrechte der Union eine ganze Reihe sozialer Prinzipien festgeschrieben, um bestimmte soziale Rechte in den Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Diese Rechte berühren vor allem den Arbeitsmarkt, die berufliche Bildung, den Sozialschutz, die Chancengleichheit, die Gesundheit und die Arbeitssicherheit. Ein weiterer Meilenstein war 1992 das dem Vertrag von Maastricht beigefügte Protokoll über Sozialpolitik, das die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf ebendiese ausdehnte und unter anderem die Schaffung von Arbeitsplätzen und einen angemessenen sozialen Schutz bezweckte.

Die Aufnahme der Charta der Grundrechte der Union in den Verfassungsvertrag als eigenen Teil II ist schließlich der vorläufige Höhepunkt sozialpolitischen Handelns in der EU. Im Fall einer Ratifizierung der Verfassung wäre dann auch die Möglichkeit geschaffen, die sozialen Grundrechte beim Europäischen Gerichtshof einzuklagen. Das wäre ein riesiger Fortschritt. In der Präambel wird die Solidarität als gleichberechtigter Grundsatz neben Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verankert. Die Charta gewährt darüber hinaus den Schutz verschiedener Elemente der Arbeit, des Familien- und Berufslebens und garantiert soziale Sicherheit und soziale Unterstützung, den Gesundheitsschutz sowie den Zugang zu Dienstleistungen. Mit dem besonderen Schutz der Schwächeren in unserer Gesellschaft, dem Behindertenschutz und dem Diskriminierungsverbot reagiert die Verfassung sehr fortschrittlich auf aktuelle Bedürfnisse und Gefährdungslagen. Es gibt weltweit nichts mit dieser Charta Vergleichbares, und das verdeutlicht nicht zuletzt, dass sich die EU auf dem Weg von einer reinen Wirtschafts- zu einer echten Wertegemeinschaft befindet.

Ein soziales Europa kann aber nicht unabhängig von einer leistungsfähigen Wirtschaft und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen realisiert werden. Unter diesem Blickwinkel wurde in Österreich in den 1980er-Jahren das Modell der sozialen Marktwirtschaft um die Komponente der Umweltverantwortung erweitert und die Idee der ökosozialen Marktwirtschaft geboren: Mit der richtigen Balance zwischen

der Wertschöpfungsfähigkeit der Märkte, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Erhaltung des sozialen Friedens sollte auch eine nachhaltige Entwicklung erreicht werden. Dieses Drei-Säulen-Modell ist auch in der europäischen Politik verankert. So wird etwa im Artikel 3 des Entwurfs für eine Europäische Verfassung festgestellt, dass „die Union die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums anstrebt, eine im hohen Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“. Durch die Verankerung des Kampfes der Union gegen soziale Ausgrenzung und Diskriminierung und der Förderung des sozialen Schutzes wird ein soziales Europa somit auch im Verfassungsentwurf verankert. Aus demselben Artikel ergibt sich mit der kulturellen Komponente auch noch eine vierte Dimension, die sich dem Drei-Säulen-Modell der ökosozialen Marktwirtschaft anschließt: „Die Union soll den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt wahren und für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas sorgen.“

Hehre Ziele im europäischen Verfassungsvertrag sind sicher für sich genommen bereits ein wichtiger Schritt zu einem sozialeren Europa, doch letztlich hängt alles davon ab, inwieweit die Mitgliedsstaaten bereit sind, diese Ziele in konkrete Maßnahmen zu gießen. Diese Frage nach dem „Wie“ stellt sich heute noch dazu in einem neuen, größeren europäischen Umfeld, das infolge der Erweiterungen stärker von sozialen Ungleichheiten geprägt ist. Globalisierung, Urbanisierung, Individualisierung und Überalterung tun dann noch das Ihre dazu. Es ist daher kein Wunder, dass die Auseinandersetzungen über den richtigen Weg, den es gemeinsam einzuschlagen gilt, wieder zugenommen haben.

Die Systeme der sozialen Absicherung in den einzelnen EU-Staaten sind auf den ersten Blick sehr unterschiedlich, es lassen sich aber vier Grundmuster identifizieren:

Das angelsächsische Modell baut auf die politische Kraft der Märkte und des Wettbewerbs und forciert einen schlanken Staat, der nur eine Grundsicherung gewährleistet, die über Steuern finanziert wird. Im Mittelpunkt des Interesses stehen Marktdominanz und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Globalisierung wird weniger als Bedrohung denn als Chance erachtet, und Investitionen in Innovation nehmen eine zentrale Stellung ein. Die Arbeitnehmer müssen sich den Bedürfnissen der jeweiligen Wettbewerbssituation anpassen, die Allokation von Arbeitskräften geschieht nach Marktgesichtspunkten ohne nennenswerte Arbeitnehmerbeteiligung oder Kün-

digungsschutz, die Arbeitnehmer sind zu einem großen Teil auf private Vorsorgemaßnahmen angewiesen. Diese Philosophie, die im deutlichen Gegensatz zu den politischen Anliegen in weiten Teilen Kontinentaleuropas steht, geht nur bedingt auf: Die britische Arbeitslosigkeit liegt zwar nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt von 8,5 %, stieg im Sommer 2006 aber immerhin auf 5,6 % und am unteren Ende der Wohlstandsskala leben 11,4 Millionen Menschen unterhalb der Armutsgrenze.

Das zweite Modell geht von der Annahme aus, dass der Markt klare Regeln braucht, und wird meist als das kontinentaleuropäische Modell bezeichnet. Dabei handelt es sich um ein an Erwerbsarbeit ausgerichtetes Sozialmodell, das durch ein familienbezogenes Abgaben- bzw. Beihilfensystem ergänzt wird. Die Finanzierung des Modells baut primär auf Versicherungsbeiträgen auf, die wiederum vom Einkommen der Bevölkerung anhängig sind. Dieses System sieht sich mehr und mehr mit Kritik konfrontiert, dass es den Arbeitsmarkt zu starr halte und es an Flexibilität mangle; in der Tat schützt der Wohlfahrtsstaat zu sehr den dauerhaft Beschäftigten und zu wenig den Beschäftigungssuchenden. Die Globalisierung wird von den betreffenden Ländern eher als Bedrohung denn als Chance empfunden. Die kontinentaleuropäischen Staaten sehen sich mit tendenziell hohen Arbeitslosenzahlen konfrontiert: In Deutschland sind derzeit 9,4 % arbeitslos, Österreich hingegen kann mit seiner niedrigen Arbeitslosenrate von derzeit 5,2 % durchaus als Glücksfall bezeichnet werden.

Sehr hohe Arbeitslosenraten weisen jene Länder auf, die sich wie etwa Italien des dritten Modells, des mediterranen Wohlfahrtsmodells bedienen. Dieses Sozialmodell ist betreffend Einkommenssicherung an das kontinentaleuropäische Modell angelehnt, das institutionelle Sicherheitsnetz ist aber nur schwach entwickelt; der Kampf gegen die Schattenwirtschaft ist groß. Die Familie spielt als soziales Auffangnetz nach wie vor eine bedeutende Rolle.

Als höchst erfolgreich hat sich in den letzten Jahren das dänische Modell der „Flexicurity“ erwiesen, das durch die Schaffung eines flexiblen Arbeitsmarktes den Strukturwandel erleichtert, durch aktive Arbeitsmarktpolitik das Konzept des Forderns und Förderns konsequent umsetzt und ein alternatives und dichtes Sicherheitsnetz bietet: Eine liberale Arbeitsmarktregulierung führt zwar dazu, dass nur ein geringer Kündigungsschutz besteht und Tarifverträge dezentralisiert werden, den ArbeitnehmerInnen stehen aber, wenn auch zu hohen Anforderungen, großzügige Sozialleistungen wie ein hohes Arbeitslosengeld mit langer Bezugsdauer zur Verfügung. Die Zahlen sprechen für sich: Die Arbeitslosenrate in Dänemark beträgt lediglich 4 %.

Wollen wir die Vision von einem sozialen Europa verwirklichen, so müssen wir uns insbesondere mit der Schlüsselfrage „Arbeit“ auseinandersetzen. Dies spiegeln die folgenden Zahlen wider: Die Erwerbslosenquote in den europäischen Regionen rangiert zwischen 2,6 % und 30,1 %, die Jugendarbeitslosigkeit zwischen 6,2 % und 59,1 %. Ein soziales Europa kann wohl am ehesten durch die Realisierung einer Know-how-intensiven, wissensbasierten Wirtschaft erreicht werden, in der qualifizierte Arbeit auf allen Ebenen in der Industrie und vor allem in den Dienstleistungen angestrebt wird und Forschung und Entwicklung in die Produktion, den Vertrieb und in das Marketing stärker einbezogen werden. Innovation und Initiativen zu ihrer Erreichung sind zu einem Schlüsselfaktor für künftige wirtschaftliche Erfolge geworden. Ein Bereich, der sich für eine solche Strategie besonders anbietet, ist der Energiesektor. Durch energieeffizientere Systeme werden gleich zwei Schlüsselziele in puncto Nachhaltigkeit erreicht. Zum einen steigt die Produktivität, und es kann kostengünstiger produziert werden, zum anderen kommen wir auf diese Weise auch unseren ambitionierten Umweltzielen näher, und außerdem bietet ein Know-how-Vorsprung in Sachen Energieeffizienz die Chance, dass Europa in diesem Bereich weiterhin der weltweite Leader sein kann, was natürlich auch jede Menge Exportchancen mit beinhaltet. Investitionen sind insbesondere in Umwelttechnologien zu tätigen, sind doch die Energiefragen ein Kernproblem, das auf dem Weg zu einem sozialen Europa primär zu lösen ist. Oberste Prämisse ist es, Energie einzusparen; das bedeutet für Österreich, den Primärenergieverbrauch von 1.400 PJ im Jahr 2004 auf 1.100 PJ bis 2020 um 20 % zu senken. Zusätzlich muss der Anteil der erneuerbaren Energieträger am Primärenergieaufkommen bis zum Jahr 2020 auf 45 % erhöht werden. Damit wird unsere Wirtschaft nicht nur nachhaltiger, sondern es werden auch zahlreiche neue Arbeitsplätze geschaffen. Allein schon ein Umstiegsprogramm für 500.000 österreichische Haushalte im Wärmebereich von fossilen auf erneuerbare Energieträger könnte pro Jahr 20.000 Arbeitsplätze schaffen.

Diese Zahlen machen Hoffnung. In einem wirklich sozialen Europa dürfen nicht so wie derzeit 72 Millionen Menschen armutsgefährdet sein. Und auch die Zahlen für Österreich sprechen für sich: In unserem Land, einem der reichsten Länder der Welt, leben derzeit 13,2 % der Menschen unter der Armutsgrenze, das sind 1.044.000 Personen, die mit einem Monatseinkommen von unter € 785,- auskommen müssen. Martin Schenk, Sozialexperte der Diakonie, forderte bei einer Armutskonferenz im vergangenen Jahr für die Reduzierung der Armut in den reichen Ländern einen ganzheitlichen, integrierten Ansatz. In sieben Schritten könne der Armut entgegengewirkt werden: Es bedarf hoher Sozialschutzabgaben mit optimaler Verteilungswirkung, eines

Bildungssystems, das soziale Aufstiegschancen unabhängig von sozialer Herkunft gewährleistet, sowie eines progressiven Steuersystems. Entscheidend sind darüber hinaus die Anzahl einkommens- und existenzsichernder Jobs, die Höhe der Frauenerwerbsquote und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Möglichkeiten der Weiterqualifizierung für benachteiligte Personengruppen. Schließlich muss auch die Höhe der Mindestsicherungselemente im Sozialsystem beachtet werden.

Genau jene Länder, die die geringsten Armutsraten in Europa erzielen, nämlich Dänemark, Finnland, Schweden, die Niederlande und dahinter auch Österreich, erzielen in den sieben Punkten die besten Ergebnisse.

Auch wenn uns noch ein langer Weg bevorsteht, kann die Vision von einem sozialen Europa durchaus Realität werden. Insbesondere das Modell der Flexicurity kann ein Weg sein, sozialen Zusammenhalt europaweit zu garantieren. Österreich geht hier bereits mit gutem Beispiel voran, hat es doch bereits Maßnahmen wie etwa eine Bildungskarenz zwischen drei und zwölf Monaten eingeführt, während der die ArbeitnehmerInnen flexible und individuelle Weiterbildungsmaßnahmen verwirklichen können. Sogar EU-Kommissar Vladimir Spidla bezeichnete Österreich im vergangenen Jahr diesbezüglich als beispielhaft. Die Sozialpolitik muss sich der Tendenzen in Richtung „untypische“ Beschäftigung bewusst sein, damit ein soziales Europa Wirklichkeit werden kann.

*Josef Weidenholzer*

## **Politik und Gesellschaft in einem sozialen Europa**

### **Lässt sich heute eigentlich noch von Europa sprechen?**

Es gibt nicht mehr vieles, wodurch sich die Richtung der globalen Entwicklung bestimmenden Regionen der Erde, Nordamerika, Europa und Ostasien, unterscheiden. Die Welt ist ein einziges Einkaufszentrum geworden. Markenartikel sind weltweit zu haben, und die Menschen lassen sich von den diversen Brandings verführen. Aus Durst wird Coca-Cola, wie das Ivan Illich einmal ausgedrückt hat. Es werden aber nicht nur Gebrauchsgüter gehandelt, sondern auch solche, die man vor gar nicht so langer Zeit noch als öffentliche Güter bezeichnete, also Energie, kollektive Transportmittel wie Eisenbahnen oder nationale Fluglinien, Postdienste und Telekommunikation, Radio und Fernsehen, Sicherheit, Polizei und Gefängnisse, Bildung, ja sogar soziale Dienstleistungen. Es gibt kaum einen Bereich menschlicher Existenz, der sich nicht in der Angebotspalette des globalen Supermarktes findet.

Aus Energie wird ENRON, das Bedürfnis, schnell in eine andere Stadt Europas zu gelangen, wird zu Ryanair, das Bedürfnis, im Alter abgesichert zu sein, zu einem Produkt des Allianz-Konzerns usw.

Markt schlägt Staat: Auf diese simple Formel lässt sich die Entwicklung zu Beginn des 21. Jahrhunderts bringen. Die Menschen reagieren zwiespältig auf diesen Sachverhalt. Zunächst genießen sie ihre Stellung als Konsumenten einer bislang ungeahnten Vielfalt von Produkten, aus denen zu wählen einen besonderen Reiz darstellt. Das Angebot ist tatsächlich unermesslich. Die verlockende Figur der Konsumentensouveränität zieht viele in ihren Bann. Auch wenn uns das Konsumentsein gleichsam zur zweiten Haut geworden ist, fühlen wir uns trotzdem nicht wohl. Wir fühlen instinktiv, dass die allgegenwärtige Ökonomisierung des Alltags zu einem Verlust an menschlicher Substanz und zur Aufgabe persönlicher Eigenart führt. Die Gesellschaft scheint zu Ich-AGs zu mutieren, nichts anderes als den eigenen Nutzen maximierend und das Heil im kurzfristigen Erfolg suchend. Die Mitbürger und Mitbürgerinnen sowie die Umwelt geraten so zu vernachlässigbaren Größen. Marktwirtschaft pur eben.

Viele Menschen wollen aber eine Marktwirtschaft mit Adjektiv: eine soziale Marktwirtschaft. In dieser Frage unterscheiden sich übrigens die Kontinente.

Auch wenn die ökonomische Mobilmachung alle Gegenden dieser Erde mit gleichmacherischer Wucht erfasst hat, so gibt es trotz alledem auch Verschiedenheiten. Vor allem in der Wertigkeit des Sozialen liegt ein solches Unterscheidungsmerkmal. Amerika und Europa stehen sich in der Bewertung des Sozialen nach wie vor diametral gegenüber. Um auszumachen, was man unter dem häufig zitierten, in den salbungsvollen Sonntagsreden der europäischen Politiker sich gebetsmühlenartig wiederholenden europäischen Sozialmodell verstehen kann, muss man sich zunächst dieser Differenzen bewusst sein.

### Europa und Amerika

Vielleicht macht das ein Zitat von Ayn Rand, einer wichtigen Wegbereiterin des Neoliberalismus, deutlich: *„Amerika beruht nicht auf selbstlosem Dienst am Nächsten, auch nicht auf Selbstaufopferung, Entsagung oder irgendeiner Form von Altruismus. Das Fundament dieses Landes ist vielmehr das Recht eines jeden Menschen, sein Glück zu verwirklichen. Sein ureigenes Glück. Nicht anderer Leute Glück.“*

Wie unterschiedlich auf beiden Seiten des Atlantiks die Rolle des Individuums gesehen und dessen Verantwortung bewertet wird, zeigen die Ergebnisse der empirischen Meinungsforschung.

Armut gilt in den USA in erster Linie als selbst verschuldet und ist deswegen auch nicht primärer Gegenstand staatlichen Handelns. Die Unterschiedlichkeit der Auffassungen lässt sich vielleicht noch deutlicher aus der Beantwortung der Frage, ob die Armen faul seien, ersehen: 60 % der Amerikaner im Gegensatz zu 26 % der Europäer bejahen dies. Die Apologeten des Neoliberalismus gefallen sich gerne darin, Amerika als einzigartiges Vorbild hinzustellen, den vorbehaltlosen Leistungswillen seiner Bürger zu preisen und die Europäer als leistungsunwillig und träge, weil viel zu sehr abgesichert, abzukanzeln.

Doch ist Amerika wirklich das große Vorbild? Es gibt viele Möglichkeiten, den Erfolg einer Volkswirtschaft zu bemessen. Die folgende Überlegung, die ich auf Basis des Vergleichs des BIP pro Kopf, also der Summe der im Inland produzierten Güter dividiert durch die Zahl der EinwohnerInnen, anstelle, ist leicht nachvollziehbar und nicht manipulierbar. Diese Kennzahl begünstigt zwar die USA, da sie weder nach dem realen Wert der produzierten Güter fragt noch die Verteilung zwischen Arm und Reich thematisiert, dennoch lässt sie Amerika in keinem guten Licht dastehen. Das durchschnittliche BIP pro Kopf beträgt in den USA ca. USD 39.700, in Österreich ca.

USD 35.800 und in Frankreich knapp USD 32.900. Die US-AmerikanerInnen benötigen dafür im Jahr 1822 Stunden, die ÖsterreicherInnen 1550 und die Franzosen 1431 Stunden.

Jeremy Rifkin hat uns Europäer unlängst mit seinem Buch „Der Europäische Traum“ darauf hingewiesen, dass wir dieser Wahrheit ins Auge sehen und uns nicht von der neoliberalen Propaganda blenden lassen sollten. Auf eine plakative Formel gebracht, heißt das nach Rifkin: „Amerikaner leben, um zu arbeiten“, während „Europäer arbeiten, um zu leben“. Wenn es so wäre, wäre das doch keine schlechte Perspektive. Auch aus anderen Gründen sollten wir vorsichtig sein, die USA in pathologischer Selbstunterschätzung zum Über-Vorbild zu erklären. Die viel gerühmte Leistungsfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft existiert so nicht, sie ist auf Pump finanziert: mit hohen Staatsschulden und einem gigantischen Leistungsbilanzdefizit. Zudem ist der Erfolg Amerikas nicht einfach auf die Überlegenheit des Marktes als Steuerungsinstrument zurückzuführen, er erklärt sich gerade dadurch, dass der militärisch-industrielle Komplex ein bedeutender Wirtschaftsfaktor ist. Nirgendwo ist die Wirtschaft so direkt und ursächlich von staatlichen Investitionsentscheidungen abhängig.

### Die Armut des Vorbilds Amerika

Amerikas Wohlstand hat einen hohen Preis: die Spaltung des Landes in Arm und Reich. Nirgendwo sonst in einer industrialisierten Gesellschaft sind die sozialen Gegensätze so groß. Armut wird auch nicht versteckt, sie ist für jeden sichtbar, ja sie wird zur Schau gestellt, so als wollte man den Menschen sagen: „Wenn ihr euch nicht anstrengt, dann werdet ihr dort landen.“ Jene, die bei jeder Talkshow das amerikanische Vorbild preisen und denen der Abbau des Sozialstaates gar nicht schnell genug gehen kann, wie zum Beispiel der deutsche Ökonom Hans-Werner Sinn, drücken das ganz unverhohlen aus: „Der Sozialstaat alter Prägung übt einen verhängnisvollen Anreiz aus, dem Arbeitsmarkt fernzubleiben.“ Der Anteil der Armen an der Bevölkerung ist in den USA dreimal höher als in Österreich und beträgt über 12 %. Wenn man bedenkt, dass das für seine Beschäftigungspolitik von den tonangebenden neoliberalen Ökonomen Europas gepriesene Amerika eine Arbeitslosenrate um die 6 % aufweist, dann lässt sich unschwer erkennen, dass selbst Beschäftigung nicht davor schützt, arm zu sein – working poor. Die Schere zwischen Arm und Reich in den USA vergrößert sich von Jahr zu Jahr, da die Sozialpolitik bei vielen Wählerinnen und Wählern nicht gut ankommt. Aus einem *War on Poverty* wurde allmählich ein *War on Welfare*. Unterstützt von millionenschweren Thinktanks wie dem Cato Institute oder der Heritage Foundation wird massiv gegen jede Form der Sozialversicherung und gegen alle Arten von

Sozialprogrammen getrommelt. Diese werden als ineffizient, kostspielig, leistungsfeindlich und paternalistisch, ja freiheitsberaubend hingestellt.

Als 1994/95 eine republikanische Parlamentsmehrheit mit Newt Gingrich an der Spitze mit dem ultrakonservativen Programm „*Contract on America*“ Bill Clinton blockierte und eine Abkehr vom New Deal forderte, machte sich dieser mit einem opportunistischen Kraftakt zum Exekutor der Forderungen, nicht zuletzt um seine Wiederwahl zu sichern. Die Welfare-Reform von 1996 brachte neben vielfältigen Verschärfungen die Abschaffung individuell einklagbarer Ansprüche sowie die Koppelung von Fürsorgeleistung und Arbeitspflicht und bedeutete die radikale Abkehr von den Idealen des New Deal. Die Maßnahmen bedeuten eine Erhöhung der Risiken, eine Einschränkung der Chancen und einen gravierenden Verlust sozialer Rechte. Auffallend ist auch die Aufnahme von Zwangsmaßnahmen (workfare) in das sozialpolitische Repertoire.

Vor allem aber die Befristung aller Leistungen auf maximal fünf Jahre im Leben eines Menschen, unabhängig davon, ob Bedürftigkeit vorliegt, bedeutet einen in seiner Tragweite noch nicht wirklich erkannten Einschnitt. Damit werden erstmals in einer westlichen Demokratie Menschengruppen ostentativ von der Möglichkeit, Wohlfahrt zu empfangen, ausgeschlossen und einem Schicksal jenseits des Sozialstaates überlassen. Häufig endet das dann in einer Kriminalisierung sozial auffälliger Menschen. Seit Beginn der 80er-Jahre ist in den USA ein deutlich wahrnehmbarer Trend festzustellen, soziale Probleme nicht mehr „*soft*“, sondern vielmehr „*tough*“ zu lösen. Diese Veränderung lässt sich aus den Notwendigkeiten einer symbolischen Politik erklären, deren Bedeutung nicht nur in den USA zunimmt. Der Ruf nach hartem Durchgreifen, auch wenn das das Problem vielleicht gar nicht löst, bringt allemal mehr Wählerstimmen als eine differenzierte Vorgangsweise. Die Zahl der Inhaftierten erhöhte sich als Folge dieses kontinuierlichen Sozialabbaus in den USA im Zeitraum von 1975 bis 1995 von 380.000 auf 1.600.000, wobei männliche Schwarze den größten Anteil einnehmen. Mittlerweile (2004) sind bereits mehr als 2.200.000 Menschen in Haft. Seit 1995 wird mehr Geld für den Bau von Gefängnissen als für den Bau von Schulen ausgegeben.

Welche Bedeutung der übrigens zunehmend privatisierte Gefängnissektor bereits einnimmt, zeigt das Ergebnis einer Analyse, wonach der hohe Inhaftierungsgrad die Arbeitslosenraten in den USA um 2 % reduziert hat. Auch so lässt sich also Beschäftigungspolitik machen.

Strafe ist eines der Grundelemente des „*American way*“, den gesellschaftlichen Zusammenhalt sicherzustellen. „*Social policy*“ wird zur „*penal policy*“. Niedrige Ausgaben für Soziales bedingen hohe Ausgaben im Gefängnisssystem. Eine Gesellschaft, die Gewalt vermeidet, ist einer solchen vorzuziehen, welche die Inszenierung der Gewalt benötigt, um nicht auseinanderzufallen. Der „*American way*“ ist aber auch ineffizient. Soziale Ungleichheit ist nicht nur inhuman, sie ist auch kostspielig. Sie verursacht nicht nur ein Ansteigen der Kriminalität, sondern bedeutet auch die Zerstörung sozialen Kapitals und vernichtet Lebenschancen. Eine 1998 von amerikanischen Sozialwissenschaftlern durchgeführte Studie wies bei der Analyse der Daten aus 39 Bundesstaaten eine hohe Korrelation zwischen Ungleichheit bzw. dem Fehlen sozialer Einbindung und dem Gebrauch von Schusswaffen, auf gut Amerikanisch „*violent firearm criminality*“.

Allen, die ohne nachzudenken das Gerede vom wachstumsfördernden Sozialabbau nachplappern und mit Inbrunst das Lied der Eigenverantwortung singen, sei dieser Zusammenhang ins Stammbuch geschrieben. Ungleichheit spornt nicht an, sie zerstört. Vor allem als Europäer sollten wir uns dieses Sachverhalts bewusst sein und auch die Unterschiede zu unseren Vettern jenseits des Atlantiks deutlicher machen: In Europa fällt die Mehrheit der Menschen mit Erreichen des Pensionsalters (noch) nicht automatisch unter die Armutsgrenze. In Europa haben die Menschen im Krankheitsfall (noch) das Recht auf gleiche Behandlung, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft. In Europa wird im Durchschnitt nur ein Zehntel der Häftlingsquote der USA erreicht. Und dennoch sind unsere Straßen sicherer.

Übrigens, kennen Sie „*Deep Throat*“? Ich meine nicht den amerikanischen Pornoklassiker aus den 70er-Jahren. „*Deep Throat*“ war auch der Tarnname für jenen hochrangigen Beamten aus der Nixon-Administration, der damals die beiden Journalisten der *Washington Post*, Carl Bernstein und Bob Woodward, mit den zentralen Informationen über den Watergate-Skandal versorgt hatte. Er wollte deswegen geheim bleiben, um sich und seiner Familie die Schande, als Verräter dazustehen, zu ersparen. Im Vorjahr gab er gegen eine beträchtliche Summe nach 30-jährigem Schweigen im Alter von 92 Jahren sein Geheimnis preis. Die Begründung: Mit dem Geld wolle er seinen Enkeln ein akademisches Studium finanzieren. So viel zur Moral. Dieser Fall zeigt uns aber auch ganz deutlich, wo die Unterschiede liegen. In Europa, vor allem wenn wir etwa an Österreich, Deutschland oder die skandinavischen Länder denken, ist für ein Studium nach wie vor (noch) in erster Linie die Begabung eines jungen Menschen entscheidend.

## Und das europäische Sozialmodell?

Ende Jänner 2006 nutzte die österreichische Präsidentschaft den 250. Geburtstag Wolfgang Amadeus Mozarts für einen PR-Auftritt in Sachen Europa: „Sound of Europe“. Der Präsident der Kommission, José Manuel Barroso, verkündete mit hohlem Pathos seine neueste Erkenntnis, dass das Problem Europas die Arbeitslosigkeit wäre. Der damalige Präsident des Rates, Wolfgang Schäussel, meinte, es wäre falsch, Europa auf ein ökonomisches Projekt zu reduzieren. Zu hinterfragen ist allerdings, wie sich das mit seiner realen Politik verträgt und wieso er dies nicht näher konkretisierte. Wieso ist ihm vor allem nicht die Forderung nach einem sozialen Europa über die Lippen gekommen?

Ein solches wollen die Menschen, und eine derartige Vision würde wohl auch der zunehmenden Europa-Skepsis der Bevölkerung entgegenwirken. „Sound of Europe“ ohne Sozialpolitik, das klingt ein wenig dünn. Da fehlt der Klangkörper. Man kann die Symphonie „Europa“ nicht aufführen, wenn man sich auf ein paar Solisten beschränkt. Dazu sind auch andere Töne notwendig: nicht nur laute, sondern auch sanfte, einfühlsame. Europa, das ist nicht nur Wettbewerb, das ist auch die Sorge um die anderen, Europa erschöpft sich nicht im Appell an die Selbstverantwortlichkeit der Individuen, es bedeutet auch die Förderung eines gesellschaftlichen Verantwortungsgefühls. Seine Bürgerinnen und Bürger sind nicht nur davon angetrieben, sich mit den anderen unentwegt zu messen, sie wissen auch über die Bedeutung von Respekt und Rücksichtnahme Bescheid. So sehr wir also wissen, was Europa ausmacht oder ausmachen könnte, wenn wir uns mit anderen Kontinenten vergleichen, so wenig klar sind auf der anderen Seite die Konturen dessen, wovon wir reden wollen. Wenn wir uns in der weiten Welt aufhalten, dann fühlen wir uns als Europäer, sobald wir aber in Europa sind, sind wir wieder Österreicher, Franzosen, Polen, Portugiesen etc.

Ja, es gibt das viel zitierte europäische Sozialmodell, aber nur solange wir unseren Kontinent von außen betrachten. Es ist die soziale Dimension, die Europa (noch immer) trotz der gleichmacherischen Tendenzen des Globalisierungsprozesses unterscheidbar macht. Sobald wir uns aber aus innereuropäischer Perspektive dem europäischen Sozialmodell zuwenden, ist es mit dieser Klarheit schnell vorbei. Zu unterschiedlich sind die einzelnen Systeme ausgestaltet, zu unklar sind die Vorstellungen der Regierenden. „Sound of Europe“ klingt aus dieser Perspektive wie ein miserabel dirigiertes Orchester. Es gibt mittlerweile eine Unzahl wissenschaftlicher Abhandlungen, die unterschiedliche Typologien europäischer Sozialstaatlichkeit unterscheiden. Zumeist ist von drei, oft von vier, manchmal von fünf und mitunter von sieben Typen die Rede. Sinn-

vollerweise reden wir von drei Idealtypen, die freilich niemals in reiner Ausprägung auftreten. Diese Unterscheidung geht auf den dänischen Sozialwissenschaftler Gøsta Esping-Andersen zurück. Der residuale Wohlfahrtsstaat ist eine angelsächsische Erscheinung und lässt sich auch als liberal etikettieren. Der korporatistische Wohlfahrtsstaat ist in Kontinentaleuropa verbreitet und wird häufig als konservativ bezeichnet. Der universalistische Wohlfahrtsstaat ist das hervorstechende Merkmal der nordeuropäischen Staaten und ein Resultat der jahrzehntelangen Dominanz der Sozialdemokratie. Südeuropa hat auch aufgrund der verspäteten Industrialisierung keine spezifische Sozialstaatlichkeit herausgebildet, und Osteuropa ist noch immer ganz wesentlich von den Problemen des Übergangs zur Marktwirtschaft geprägt, ohne die Erinnerung an die kommunistische Vergangenheit wirklich abstreifen zu können.

## Europäische Sozialmodelle

Die Entwicklung des europäischen Sozialmodells einzuschätzen ist nur möglich, wenn die drei Typen genauer beschrieben werden, dies ist auch nötig, um politische Handlungsoptionen aufzuzeigen. Der *residuale Wohlfahrtsstaat liberaler Prägung* verdient eigentlich nur eingeschränkt das Label Wohlfahrtsstaat, da die staatliche Sozialpolitik bloß als Ergänzung marktmäßiger, familiärer oder karitativer Aktivitäten gesehen wird. Sozialpolitik ist keine wirklich eigenständige Kategorie, eher schon Ultima Ratio. Oberstes staatliches Ziel ist es, alle marktfähigen Individuen auch tatsächlich zur Teilnahme am Arbeitsmarkt zu zwingen. Sozialhilfe- und Fürsorgeleistungen setzen eine Bedürftigkeitsprüfung („means testing“) voraus. Deren Empfänger sind für alle erkennbar, man spricht deswegen auch von Stigmatisierung. Großer Wert wird auf die Treffsicherheit der Maßnahmen gelegt. Die Bedeutung privater Versicherungen übersteigt jene der Sozialversicherung. Der Anteil der Sozialausgaben gemessen am BIP liegt im Schnitt unter 25 %. Die Sozialpolitik verfolgt weder implizit und schon gar nicht als politisch vorgegebenes Prinzip verteilungspolitische Zielvorstellungen.

Der *korporatistische Wohlfahrtsstaatstyp* versteht sich im Gegensatz dazu als subsidiär. Überall dort, wo der Markt, die Familie oder Gemeinschaften nicht in der Lage sind, soziale Risiken abzusichern, tritt der Staat in die Verantwortung. Die Sozialpolitik wirkt als Korrektiv zur Marktwirtschaft, indem die Bedeutung des Marktes durch korporatistische Arrangements im Rahmen der Sozialpartnerschaft bzw. durch staatliche Regulierung eingeschränkt wird. Oberstes Ziel der Sozialpolitik ist es, erfolgreiche Teilnehmer am Arbeitsmarkt durch statusadäquate Sozialleistungen zu belohnen sowie die Bedeutung der traditionellen Familie zu bewahren. Dieser Typ des Wohlfahrtsstaates ist auf den männlichen Vollerwerbstätigen zugeschnitten, die Leistungen

erfolgen nicht so sehr nach dem Bedarf, sondern vielmehr nach dem Einkommen, das die betreffende Person vor dem Eintritt des Risikofalles hatte. Die umverteilende Wirkung eines solchen Systems ist naturgemäß gering. Auch fällt auf – deshalb reden wir auch von Korporatismus –, dass primär besonders gut organisierte Gruppen in den Genuss sozialstaatlicher Leistungen gelangen. Der korporatistische Wohlfahrtsstaat ist naturgemäß teurer, die Ausgaben liegen im Durchschnitt, knapp unter 30 % des BIP.

Schließlich das *universalistische Sozialstaatmodell* Nordeuropas. Dieses hat als Zielvorstellung, alle Bürger in sozialer Hinsicht gleich zu behandeln und dabei einen hohen Standard hinsichtlich sozialer Sicherung zu erreichen (Versorgungsprinzip). Der Staat übernimmt in vielen Fällen Aufgaben, die bei den anderen Systemen dem Markt bzw. der Familie oder karitativen Einrichtungen zukommen. Merkmale dieses Typus sind neben der starken Rolle des Staates ein großes Volumen an staatlichen Transferzahlungen. Idealbild ist eine möglichst hohe Erwerbstätigkeit aller Mitglieder der Gesellschaft. Der hohe Frauenanteil unter den Beschäftigten, der ähnlich hoch ist wie jener der Männer, wird durch den sparsamen Umgang mit monetären familienpolitischen Leistungen bei gleichzeitiger Forcierung eines alternativen Familienmodells durch Maßnahmen wie Elternurlaub für Väter oder flächendeckende Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen erreicht. Die Leistungen sind universalistisch, stehen also jedem zu, bei dem der Risikofall eintritt, sie richten sich nicht nach der sozialen Bedürftigkeit, sondern nach dem tatsächlichen Bedarf, das heißt, diese werden bei Vorliegen eines Bedarfs unabhängig vom Einkommen gewährt. Dadurch wird eine menschenwürdige Existenz jenseits der Marktperformance erreicht. Das nordische Modell ist selbstredend das teuerste. Trotz der im letzten Jahrzehnt wegen der anhaltenden Beschäftigungskrise erfolgten Kürzungen liegen die Ausgaben nach wie vor jenseits der 30-Prozent-Marke.

Dieser grobe Überblick hilft, die politische Agenda einer europäischen Sozialpolitik näher zu definieren und die wesentlichen Forderungen für eine gemeinsame europäische Sozialpolitik zu entwickeln: Die Relevanz der europäischen Sozialpolitik wird sich in den nächsten Jahren verstärken. Dafür sorgt schon der Binnenmarkt. Um ihn endgültig zu vollenden, werden immer mehr Bereiche liberalisiert, auch soziale Dienstleistungen.

Um darüber hinaus Europa sichtbarer zu machen und ihm Glaubwürdigkeit bei seinen Bürgerinnen und Bürgern, die sich immer mehr davon abwenden, zu sichern, braucht es eine soziale Vision. Es ist also nicht nur wichtig, dass es eine europäische

Sozialpolitik gibt, sondern vor allem ist bedeutsam, wie diese aussieht. Es stehen drei Modelle zur Auswahl – zumindest hypothetisch. Das kontinentaleuropäische scheidet aus, weil in den meisten anderen Mitgliedsstaaten die entsprechenden Institutionen fehlen. Ohne entsprechende kulturelle Erfahrungen lässt sich ein Modell nicht so ohne Weiteres verpflanzen.

Die Entscheidung wird zwischen dem residualen Modell angelsächsischer Prägung und dem universalistischen Sozialstaatstyp nordischer Prägung fallen. Zwei Aspekte werden dabei maßgeblich sein: ob ein Modell die größte Akzeptanz bei den Menschen findet und ob ein Modell am meisten die Wettbewerbsfähigkeit fördert.

Eine Frage, die sich die selbst erklärten Reformer des Wohlfahrtsstaates kaum stellen, ist die nach der sozialstaatlichen Legitimität. Ihr missionarischer Eifer, die Menschheit von sozialen Lasten und sozialstaatlicher Bevormundung zu befreien, lässt nicht die Erkenntnis zu, dass der Wohlfahrtsstaat vielleicht auch Befürworter in der Bevölkerung hat. Weshalb die Propaganda gegen den Sozialstaat nicht verfängt, weshalb hohe Abgaben, auf deren Beseitigung diese ausgerichtet war, die Menschen nicht automatisch zu Gegnern des Systems werden lässt, hängt mit dem Klassencharakter des Wohlfahrtsstaates zusammen. Da die sozialen Leistungen auch den Angehörigen der Mittelklassen zustehen, sind diese nicht von vornherein auf Ablehnung festgelegt. Die Bereitschaft, Beiträge für ein System zu leisten, ist umso höher, je größer die Wahrscheinlichkeit ist, aus diesem auch Leistungen auf einem entsprechenden Niveau zu erhalten. Im residualen System der angelsächsischen Länder ist dies nicht möglich. Hier gilt der Grundsatz: „Poor services for the poor.“

Dieser Zusammenhang ist sehr wesentlich. Eine Reduktion der sozialen Basis von Sozialleistungen – also etwa nach dem Motto: Leistungen nur für die, die es „wirklich brauchen“ – untergräbt die Legitimität des Systems und setzt eine teuflische Spirale in Gang. Die Menschen wollen niedrigere Beiträge, dies führt zu einer Reduktion der Leistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht, die Identifikation mit dem System schwindet. Ein Sozialstaat besitzt also nur dann eine breite Legitimität, wenn möglichst viele auch davon profitieren.

Häufig wird gegen den Sozialstaat auch eingewendet, dass er die Wettbewerbsfähigkeit der Nationalstaaten nachhaltig beeinträchtigt. Hohe Sozialabgaben würden die Betriebe dazu zwingen, ihre Produktion ins billigere Ausland zu verlagern. Um dies zu verhindern und um wettbewerbsfähig zu bleiben, wäre man gezwungen, den



Sozialstaat rückzubauen. Natürlich sind diese Argumente nicht von der Hand zu weisen. Natürlich spielen Lohnunterschiede eine wichtige Rolle für Investitionsentscheidungen. Das ist aber nur eine Seite des Problems. Produktionsverlagerungen sind nun einmal ein wesentlicher Aspekt der Globalisierung, sie sind ein wesentliches Druckmittel, die Kosten des Faktors Arbeit zu reduzieren. Dies gelingt aber nur bis zu einem gewissen Limit. Es sind nicht alle Produktionen verlagerbar und eine zu hohe Arbeitslosigkeit und zu niedrige Löhne schädigen die Massenkaukraft und verschlechtern die Wachstumschancen.

### Ein weiteres Prüfkriterium

Wenn die Theorie von der Verschlechterung der Wettbewerbsposition durch hohe Sozialausgaben richtig sein soll, dann müssen Staaten mit hohen Sozialausgaben Schwierigkeiten mit ihrer Wettbewerbsposition haben. Egal, welches Ranking man heranzieht, etwa die Auflistung der reichsten Länder der Erde durch die Weltbank oder den Wettbewerbsindex des World Economic Forum, immer sind die Spitzenpositionen mit zumeist europäischen Staaten besetzt, die gleichzeitig auch die höchsten Sozialausgaben aufweisen.

Auch die klassischen Konkurrenten auf den Weltmärkten (mit Ausnahme der USA) wie Taiwan, Südkorea und Japan haben in den letzten Jahren den Anteil ihrer Sozialausgaben teilweise recht deutlich erhöht. Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftsleistung und sozialer Sicherung ist demnach ein komplexer, der sich nicht durch simplifizierende Zurufe à la „Wer weniger für Soziales ausgibt, hat von vornherein eine bessere Wettbewerbsposition“, erklären lässt. So weist etwa der *Growth Competitiveness Index* des *World Economic Forum* unter den Top Ten acht Staaten mit einem Anteil von über 25 % Sozialausgaben am BIP aus.

Bei den meisten dieser Hitlisten nehmen die skandinavischen Staaten Spitzenränge ein. Auch die europäische Politik beginnt sich seit einiger Zeit der Vorzüge des nordischen Wegs bewusst zu werden. Vieles spricht dafür, dass Nordeuropa zum Vorbild für die künftige europäische Sozialpolitik werden könnte. Ob dies wirklich auch passiert, ist keineswegs gewiss. Die Vorurteile gewisser Marktfundamentalisten gegenüber gesellschaftlichen Lösungsansätzen scheinen gegenwärtig unüberwindbar. Nach wie vor bestimmen sie den öffentlichen Diskurs, sind akademischer Mainstream und Allgemeingut der die Politik begleitenden Beratungsunternehmen. Die Generaldirektion Arbeit und Beschäftigung der Europäischen Kommission hat vor einiger Zeit eine Studie zum Thema „Costs of Non-Social Policy“ in Auftrag gegeben, die eindeutig

diese Zusammenhänge unterstreicht und klarmacht, dass die Sozialpolitik insgesamt einen wichtigen Produktivfaktor darstellt. Akribisch wird belegt, dass eine florierende Wirtschaft öffentlicher Anstrengungen auf dem Gebiet des Sozialschutzes bedarf, ja dass diese wesentliche Voraussetzungen eines hohen Wirtschaftswachstums sind. Wer dem Sozialabbau das Wort redet, der setzt somit auch die wirtschaftliche Prosperität aufs Spiel. Vielleicht tun wir uns (noch) schwer, das zu propagieren. Aber bei folgender Feststellung werden Sie mir vermutlich zustimmen: Die Folgen von Non-Social Policy für den sozialen Zusammenhalt sind dramatisch. Wie heißt es so unübertreffbar prägnant in der zitierten Studie: „*The social costs of non-social policy are high.*“

Ich weiß nicht, welche Wege die Ergebnisse dieser Studie auf europäischer Ebene gemacht haben. Bis zum Präsidenten der Kommission bzw. zum ECOFIN, dem Ministerrat der Wirtschafts- und Finanzminister, dürften sie sich aber noch nicht durchgesprochen haben. Wieso wäre es sonst möglich gewesen, dass beim vorjährigen Frühjahrsgipfel des Rates um ein Haar die sozialpolitischen Zielsetzungen aus dem Lissabon-Prozess herausgekippt worden wären? Erst die massiven Proteste der europäischen Zivilgesellschaft und der Sozialpartner konnten dies verhindern. Die Lissabon-Ziele sind, so meine ich, ein guter Rahmen für die von mir propagierte Allianz von Sozial- und Wirtschaftspolitik. Vielleicht sollten wir uns der guten Ordnung halber noch einmal vergegenwärtigen, was die europäischen Staats- und Regierungschefs im Jahr 2000 vereinbarten, nämlich Europa zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen, der fähig ist, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“.

Der Lissabon-Prozess ist ins Stocken geraten, vor allem deshalb, weil er von den Regierungen nicht genügend ernst genommen und nur halbherzig betrieben wurde. Die Politik hat gegenüber dem vom neoliberalen Zeitgeist getriebenen Prozess der Vermarktlichung aller Lebensbereiche schon weitgehend kapituliert.

Es liegt an der europäischen Zivilgesellschaft, also an uns allen, deren vollständige Kapitulation zu verhindern. Die Botschaft ist klar: Das Europäische Sozialmodell garantiert Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit, es verhindert die Spaltung der Gesellschaft, indem es soziale Grundrechte sichert, und es trägt dazu bei, den Europagedanken bei den Bürgerinnen und Bürgern Europas zu verfestigen. Was die Vision eines friedlichen Europas ohne Krieg und Grenzen für das ausgehende 20. Jahrhundert bedeutete, das könnte die Vision eines europäischen Sozialmodells für das beginnende

21. Jahrhundert sein: den Bürgerinnen und Bürgern Europas eine Perspektive zu geben, wie sie mit den Risiken des Lebens in einer immer komplexer und unsicherer werdenden Welt zu Rande kommen können, ohne sich im totalen Wettbewerb aufgeben zu müssen.

## INTERNATIONALE HERAUSFORDERUNG – ÖSTERREICHISCHE ANTWORT

Lis Wagner

## Nursing and the Sick Aged

### Introduction

*It is delighted to be invited to such a magnificent 50 years anniversary by the Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit – ich danke sehr!*

I will first present two decades that have influenced the way Denmark is organising nursing for the sick aged.

### Background

As a public health nurse in the early 1980's, I worked with the Chief Medical Officers in Frederiksborg County where I, among other duties, supervised the Nursing Homes in the County. While undertaking this work, it became apparent that all the institutions were operating in the same way, and the people who lived there were also acting alike. I wondered, whether it was ethically correct that relocating to a nursing home meant that all its residents should experience the same daily routine. Getting up at the same time each morning, wearing the same type of clothing, having the same hairstyles and even reading the same newspaper. In addition, their caregivers all had uniforms on, so the nursing homes looked more like mini hospitals. These thoughts and ideas were discussed with municipalities at my visits there. One was Skævinge with 5000 inhabitants. 500 > 67 year olds and a staff of 130, working in the elderly area.

In 1984, we had 5.4 million inhabitants in Denmark and 13 % were 67 years or older. We had the state, 16 counties and 275 municipalities. But as a result of a major re-organization of the Danish Health Systems in 2007, Skævinge becomes a part of Hillerød Municipality, one of 98 new and bigger municipalities in one of 5 new Regions. This way Skævinge can never be evaluated in the same context again and this is why, on this historical crossroad I take the opportunity to concentrate on the experiences from this little municipality.

### Decade of the 1980's

The Skævinge Project followed this study design: The Municipal Council decided the overall aims. There was an input from all the participants, an intervention resulting in outputs, which were analysed and the results finally returned to the Municipal Council, who decided the future actions from there on.

The overall aims of the Skævinge Project was 1) to offer health and social service to the whole municipality, regardless of type of housing; and 2) to give priority to preventive efforts to support the individual's potential to maintain and strengthen his/her own health and quality of life.

I negotiated two agreements with the Council before starting. One was not to cut the budget in the project period and another was not to fire any staff members.

The health care services available at that time included:

- A newly built nursing home with 52 rooms and 8 sheltered houses,
- Home nursing and home help as well as the social service office, which were only open in the daytime.

The entities had their own respective budgets, staff and management. The Social Services director was the sole co-ordinator for them all. Aims for care grew up within the different entities. The staff had established working patterns steered by schedules and mono-professional habits. The residents did not participate in any decision-making regarding these services and there was no follow-up to any services once instituted. The following example was not an isolated case, but rather more the rule: *A woman came home from a hospital after an operation for a fractured hip and received 2 times x 2 hours of home help support per week and she continued to receive this same service after one year, despite the fact that she could now walk without help.*

### Methodology

My choice of research method was constructed on the assumption that local conditions and suggested changes would be developed directly from the participants' own knowledge and experience. There was a need for the fundamental theoretical presupposition of critical theory of society in order to understand professional problems and conclusions as they came up, taking into accounts both practical considerations and social coherence. The critical theory of society made it natural for me to choose an action research approach in carrying out the project. This was because it builds upon a democratic process and has flexible structures open to changes and allows simultaneous evaluation of the process and results. In short it permits system-oriented research. This way it is possible to anchor changes in practice.

The basic characteristics of action research are described as collaboration between researcher and practitioner: resolving practical problems; changing actual practice; and

leading to the development of a local theory as central to all forms of action research. In action research one can assume different combinations of analyses, methods and phases. In this project the "Thawing out" phase; the "Seeking" phase, the "Freezing" phase and an ongoing "Evaluation" phase were chosen as the analytical framework for a quality development and research process:

The "Thawing out" phase is used to ensure that one is heard and that one listens to others; and more specifically to ensure the broadest possible understanding of – and insight into – the work areas of the partners involved. Through transparency, equal stance, confidence and respect – a forum for creative thinking has the possibility to develop. The "Thawing out" phase requires time for problem definition.

- A project team was established consisting of users of the services, all staff groups and administrators, all appointed by their own representatives.
- We discussed with all the different staff groups: What could the health care staff do better in an institutional setting?

The "Seeking" phase is a phase during which new knowledge is sought from: the literature, resource persons with substantial knowledge in the field, and by transparent exchange of knowledge and theoretical discussion in the core group. The "Seeking" phase is often characterised by discussions, which share viewpoints and ideologies. It also allows identifying barriers between the professions. Barriers, which need to be dealt with through constructive dialogue and hopefully to result in common conclusions regarding the planning of the project. Humour and creative thinking are necessary ingredients.

The self-care concept, seen as a role in three stages of self-care, inspired by a nursing scientist Dorothy Orem, helped the participants to understand their practice in two fundamental local considerations: 1. respect for older people as independent individuals and 2. as a model for prevention. By changing what we called the maid-servant syndrome domination among the staff groups with "the helping and doing for", the health staff now reached a deeper understanding of holism by working from the self care perspective. The Action research process also strengthens the autonomy and self dependency of the older people during the project.

The following "Freezing" phase reflected the self-care idea in the organizational changes. The "Freezing" phase allows participants time to consult with their colleagues through meetings, training sessions, verbal or written communication. This is done

to open up the broadest possible critique during the process and to possibly allow the group's ideas to be implemented. It is often a long and difficult phase, which requires a substantial amount of staff time.

By considering housing as separate entities and by introducing 24-hour care, the former institutional system moved to one with extensive development of home-based care. The citizens got the same access to health services, wherever they lived in the municipality. From 1986, the residents changed their status from living in a nursing home, paying full pension and 60 % of other social income, into now living in a rented apartment. The former nursing home became a Health Care Centre and residents had the same rights as others living at home. F.ex. instead of getting POCKET MONEY paid by a nurse, a postman brought the total pension to the door.

Self-managed groups were organising teamwork and served a better-structured care process. This way each staff member was given more responsibility and competence. In addition people from 0 to over 100 years old, now used the health care centre's facilities.

The "Evaluation" phase was expressed in a long ongoing process. It comprises both a process and a result evaluation. Many, and often long meetings had to be held across structures and barriers, at Ministry level and with trade unions to agree on the various plans.

In 1987, when the results were made permanent by the Municipal Council they wrote in the local newspaper as follows: *"We have selected this structure because we believe that responsibility, quality and creativity are more prevalent in those persons who are given the required competence and responsibility for their own work and as a result, can have a true influence on how the work should be structured."*

### **Decade of the 1990's**

In 1997, ten years after the project became permanent, a follow-up evaluation took place.

The evaluation was an initiative of the Skævinge Municipality. The Danish Institute for the Health Services Research carried out the evaluation. I worked at the institute but, as former Project Leader, I was only involved in the planning whereas 3 other researchers performed the data collection in the municipality and analysis of data.

The aims of the evaluation were:

- to evaluate the long-term results of the Skævinge model; and
- to share these results with a large number of municipalities with a view
- to transferring and implementing the model.

The evaluation addressed the perspectives of The Elderly, The staff and The Society  
The cardinal research questions included:

- What were the consequences of the project on the health status and satisfaction level of the citizens?
- What were the pros and cons of the new organisational structure and working methods for the staff?
- What were the economic implications for the Municipality, and how did the new system link with county-level functions?

### **Perspectives of the elderly**

A follow-up of earlier interview surveys undertaken in 1985 and in 1987 (one year before and after the 1986 intervention) was repeated in 1997. Data from the 1997 survey was compared with the 1985 survey. The sample was limited to all 75+ year olds, born on odd dates. This survey focused on the older people's health status; use of services and activity of daily living.

The older people's assessment of their own health compared with that of their peers was shown to be significantly more positive in 1997 (41 %) than in 1985 (29 %). The older people's assessment of their own health is not an objective measure of the presence or absence of illness or health-related shortcomings. It is a subjective assessment of their health. However, experience has shown that it has a strong correlation with the objective health findings.

The results of use of services showed that there was a significant reduction in the number of home visits over the previous year by general practitioners from 70 % who visited their doctor in '85 to 78 % in '97. Likewise, in the number of related telephone consultations from 58 % in '85 to 71 % in '97.

One possible reason why the results were higher in 1997 than in 1985 could have been that older people, through access to 24 services from the health care centre, activation or otherwise, experienced a generally higher quality of life rather than

improved health status. Collectively, there was a trend which showed that the older people generally felt better.

### **The perspectives of the staff**

These were investigated by focus interviews with staff, management and policy-makers. One of the two doctors who had patients in the municipality was interviewed. All the interviews focused on attitudes toward and experiences with the project, both with respect to its consequences for the elderly as well as the organizational consequences. The interviews left little doubt that the result of the Skævinge project was experienced as a positive outcome. The evaluation team suggested that a key factor was the long and in-depth process of attitude changing: to ensure that everyone felt ownership and accountability.

### **Now: the perspective of society**

Analysis of registers on the population's use of hospital and health services as well as health insurance benefits amongst the older people in the municipality were linked with levels of use in other parts of the country. The data was thereby able to provide an evaluation of the "Skævinge effect".

The average bed-day rate per citizen was used as a measurement of hospital use and was corrected for differences between population sizes. The table shows that the use of somatic bed-days amongst the 75+ year olds in Skævinge municipality was lower than the level of bed-day use generally in Frederiksborg County and in the rest of the country in 1990 and 1994.

In 1986, the municipality had collective running costs at net expenditure of 18.288 million Danish kroner, calculated at 1996 prices. This expenditure in 1996 amounted to 14.334 million Danish kroner. The Health Division was able to reduce the running costs at a time when the number of older people in the same period was growing 30 % in the 75+ year old age group.

By using the released resources, the municipality was able to establish so called guest rooms. The guest rooms are available, for example, in cases where an elderly demented person living at home with the spouse, can come for a period in the centre and the spouse can get some free time. Guest rooms are also used by the elderly discharged from the hospital to stay while they rehabilitate. In the decades 80's and 90's, there were no waiting days at hospitals for citizens in Skævinge.

In conclusion of the decades, I will mention implementation in action research as a key word: Nothing done before implemented.

*Nationally:*

- It was spread by newspaper, TV and many visitors.

*Internationally:*

- A project from 2004 named: PROCARE: Providing Integrated Health and Social Care for Older Persons is a European overview formed by teams of nine participating countries and Denmark, suggested Skævinge project as a model of ways of working in primary health care settings.

Hopefully many of these experiences from action research can be used in future work with clinical nursing for the sick and aged people.

**Boulevarden:** This is my working place, a restored Nursing home, now a research department of University of Southern Denmark in Odense, the town of the story teller Hans Christian Andersen.

*Congratulation and I thank you for your attention!*

*Lis Wagner*

## **Pflege und Altenbetreuung**

### **Einleitung**

*Es ist wunderbar, vom Österreichischen Komitee für Soziale Arbeit zu einem so großartigen 50-jährigen Jubiläum eingeladen worden zu sein. Ich danke sehr!*

Zuerst möchte ich zwei Jahrzehnte präsentieren, die großen Einfluss darauf hatten, wie Dänemark die Pflege und Altenbetreuung organisiert.

### **Hintergrund**

In den frühen 80er-Jahren arbeitete ich als Pflegerin im Gesundheitswesen mit den Chefärzten im Bezirk Fredriksborg, wo ich neben anderen Pflichten die Pflegeheime im Bezirk leitete. Im Laufe der Zeit wurde es offensichtlich, dass alle Einrichtungen in der gleichen Weise arbeiteten und die Menschen, die darin wohnten, auch in der gleichen Weise handelten. Ich fragte mich, ob es ethisch korrekt sei, dass die Übersiedlung in ein Pflegeheim bedeutete, dass man den gleichen Tagesablauf wie alle Bewohner haben musste: jeden Tag um die gleiche Zeit aufstehen, dieselbe Art von Gewand tragen, die gleiche Frisur haben und sogar die gleiche Zeitung lesen. Noch dazu hatten die Betreuer alle eine Pflegeruniform an, sodass die Pflegeheime eher wie Minikrankenhäuser aussahen. Diese Gedanken und Vorstellungen wurden bei meinen Besuchen mit den Gemeinden besprochen. Eine davon war Skævinge mit 5000 Einwohnern. 500 waren älter als 67 Jahre, und der Betreuerstab für die Altenpflege umfasste 130 Personen.

1984 hatten wir in Dänemark 5,4 Millionen Einwohner, 13 % davon waren 67 Jahre alt oder älter. Wir hatten den Staat, 16 Bezirke und 275 Gemeinden. Aber im Zuge einer größeren Umbildung des dänischen Gesundheitssystems im Jahre 2007 wird Skævinge Teil der Gemeinde Hillerød, eine der 98 neuen und größeren Gemeinden in einer von fünf neuen Regionen. So kann Skævinge nie wieder im gleichen Kontext evaluiert werden, und das ist auch der Grund, warum ich am historischen Scheideweg die Gelegenheit ergreife, mich auf die Erfahrungen aus dieser kleinen Gemeinde zu konzentrieren.

### **Die 80er-Jahre des 20. Jahrhunderts**

Das Skævinge-Projekt war aufgebaut wie folgt: Der Gemeinderat legte die Gesamtziele fest. Es gab Beiträge von allen Beteiligten und eine Intervention, die zu Ergeb-

nissen führte, die wiederum analysiert und schließlich an den Gemeinderat zurückgeleitet wurden, der ab da beschloss, welche Aktionen gesetzt werden sollten.

Die Gesamtziele des Skævinge-Projekts waren: 1) der gesamten Gemeinde Gesundheits- und Sozialdienste unabhängig von der Wohnsituation anzubieten sowie 2) Vorsorgemaßnahmen Vorrang einzuräumen, die darauf abzielen, das Potenzial der Einzelperson, ihre eigene Gesundheit und Lebensqualität aufrechtzuerhalten und zu stärken, zu unterstützen.

Ich traf vor dem Start zwei Vereinbarungen mit dem Gemeinderat. Erstens sollte das Budget während der Laufzeit des Projekts nicht gekürzt werden, und zweitens sollte kein Personal entlassen werden. Die damals angebotenen Gesundheitsdienstleistungen beinhalteten:

- ein neu gebautes Pflegeheim mit 52 Zimmern und acht besonders betreuten Häusern,
- Heimpflege und Heimhilfe sowie das Sozialamt, die nur tagsüber erreichbar waren.

Die Dienststellen hatten ihre eigenen getrennten Budgets, eigenes Personal und eine eigene Leitung. Der Direktor für Sozialwesen war der einzige Koordinator für sie alle. Die Zielsetzungen für die Betreuung erwachsen innerhalb der verschiedenen Dienststellen. Das Personal hatte feste Arbeitsmuster, die geprägt waren von Zeitplänen und berufsspezifischen Gewohnheiten.

Die Bewohner waren in keiner Weise in die Entscheidungsfindung über diese Dienste eingebunden, und es gab keine Nachbereitung, sobald eine Dienstleistung einmal eingerichtet worden war. Das folgende Beispiel war kein Einzelfall, sondern eher die Regel als die Ausnahme: *Eine Frau kam nach einer Hüftoperation aus dem Krankenhaus nach Hause und erhielt zwei mal zwei Stunden pro Woche Heimhilfe, und zwar auch noch nach einem Jahr, obwohl sie da schon ohne Hilfe gehen konnte.*

## Methodik

Meine Wahl der Forschungsmethode basierte auf der Annahme, dass die örtlichen Gegebenheiten und vorgeschlagenen Änderungen unmittelbar aus dem eigenen Wissen und der Erfahrung der Teilnehmer entwickelt würden. Um die auftretenden spezifischen Probleme und Schlussfolgerungen zu verstehen, brauchte man als theoretische Voraussetzung ein gesellschaftskritisches Fundament, das sowohl praktische Überlegungen

als auch soziale Kohärenz berücksichtigte. Der gesellschaftskritische Ansatz machte es mir leicht, bei der Umsetzung des Projekts auf die Handlungsforschung, auch Action-Research genannt, zurückzugreifen. Denn sie basiert auf einem demokratischen Prozess und ist flexibel, was sie offen für Veränderungen macht und die gleichzeitige Auswertung des Prozesses und der Ergebnisse erlaubt. Kurz gesagt lässt sie systemorientierte Forschung zu. So ist es möglich, Veränderungen in der Praxis zu verankern.

Die Hauptelemente der Handlungsforschung sind die Zusammenarbeit zwischen Forscher und Praktiker: das Lösen praktischer Probleme, Verändern der aktuellen Praxis, Entwickeln einer lokalen Theorie, was im Mittelpunkt einer jeden Form der Handlungsforschung steht.

In der Handlungsforschung kann man verschiedene Analysen, Methoden und Phasen kombinieren. In diesem Projekt wurden die „Auftauphase“, die „Suchphase“, die „Einfrierphase“ und eine andauernde „Evaluationsphase“ als analytischer Rahmen für eine Qualitätsentwicklung und den Forschungsprozess ausgewählt:

Die „Auftauphase“ wird genutzt, um sicherzustellen, dass einem zugehört wird und dass man selbst anderen zuhört, und – spezieller – ein breitestmögliches Verständnis von und Einsicht in die Arbeitsgebiete der beteiligten Partner zu erlangen. Durch Transparenz, Gleichstellung, Vertrauen und Respekt hat ein Forum für kreatives Denken die Möglichkeit, sich weiterzuentwickeln. Die „Auftauphase“ braucht Zeit zum Definieren des Problems.

Es wurde eine Projektgruppe eingesetzt, die aus Leistungsempfängern, allen Personalgruppen und Verwaltungsleitern bestand, die alle von ihren eigenen Vertretern ausgewählt worden waren. Wir erörterten die Frage, was das Personal im Gesundheitswesen in einer institutionellen Einrichtung besser machen könnte, mit all den verschiedenen Personalgruppen.

Die „Suchphase“ ist eine Phase, in der aus der Literatur, von Personen, die auf diesem Gebiet ein umfangreiches Wissen aufweisen sowie durch transparenten Austausch von Wissen und theoretische Diskussionen in der Kerngruppe neue Erkenntnisse gewonnen werden sollen. Die „Suchphase“ ist oft durch Diskussionen gekennzeichnet, in denen man einander Standpunkte und Ideologien mitteilt. Diese Phase ermöglicht es auch auszuloten, wo Hindernisse zwischen den Berufen existieren. Diese Hindernisse müssen in einem konstruktiven Dialog besprochen werden und enden

hoffentlich in gemeinsamen Schlüssen, die die Projektplanung betreffen. Humor und kreatives Denken sind dazu notwendig.

Das Selbstpflegekonzept, eine Rolle in den drei Etappen der Selbstpflege und von der Pflegewissenschaftlerin Dorothy Orem inspiriert, half den Teilnehmern, ihre Praxis in den zwei wichtigsten Überlegungen hier zu verstehen: 1. Respekt für ältere Personen als unabhängige Individuen und 2. als Modell für Prävention. Indem wir die von uns als Dienstmädchensyndrom bezeichnete Dominanz unter den Personalgruppen durch „Helfen und für jemanden etwas tun“ ersetzten, verstand das Gesundheitspersonal jetzt den Holismus durch Arbeit aus der Selbstpflegeperspektive besser. Der Prozess der Handlungsforschung verstärkt auch die Autonomie und Selbstständigkeit der älteren Menschen während des Projekts. Die folgende „Einfrierphase“ reflektierte die Selbstpflegeidee in den organisatorischen Änderungen.

Die „Einfrierphase“ gibt den Teilnehmern Zeit, sich mit ihren Kollegen in Sitzungen, Schulungseinheiten, schriftlicher oder mündlicher Kommunikation zu beraten. Das wird gemacht, um die breitestmögliche Kritik während des Prozesses einfließen zu lassen und es vielleicht zu ermöglichen, dass die Vorstellungen der Gruppe verwirklicht werden. Es ist oft eine lange und schwierige Phase, die viel Zeit des Personals in Anspruch nimmt.

Indem wir Überlegungen über eine Unterbringung außerhalb der Anstalt anstellten und eine Pflege rund um die Uhr einführten, veränderte sich das frühere Anstaltssystem zu einem System mit einer extensiven Entwicklung der Pflege daheim. Die Bürger bekamen den gleichen Zugang zu den Gesundheitsdiensten, unabhängig davon, wo sie in der Gemeinde wohnten. Ab 1986 wurden aus den Bewohnern eines Pflegeheims, die die volle Pension und 60 % des anderen sozialen Einkommens bezahlen mussten, Personen, die in einer Mietwohnung lebten. Das frühere Pflegeheim wurde zu einem Gesundheitszentrum umfunktioniert, und die Bewohner hatten die gleichen Rechte wie die anderen, die zu Hause lebten. Anstatt z. B. von einer Pflegerin Taschengeld zu bekommen, brachte ihnen ein Briefträger die gesamte Pension nach Hause.

Selbstverwaltete Gruppen organisierten die Teamarbeit und brachten es zu einem besser strukturierten Pflegeprozess. So erhielt jeder einzelne Mitarbeiter des Personals mehr Verantwortung und Zuständigkeit. Zusätzlich nahmen jetzt Menschen zwischen 0 und über 100 Jahren die Einrichtungen des Gesundheitszentrums in Anspruch.

Die „Evaluierungsphase“ äußerte sich in einem lang andauernden Prozess. Sie umfasste sowohl eine Evaluierung des Verlaufs als auch des Ergebnisses. Viele, oft mehrstündige Treffen über Strukturen und Grenzen hinweg, auf Ministerebene und mit Gewerkschaften waren nötig, um die verschiedenen Pläne abzustimmen.

1987, als die Ergebnisse vom Gemeinderat auf Dauer bestätigt wurden, stand in der Lokalzeitung Folgendes: *„Wir haben diese Struktur gewählt, weil wir glauben, dass Verantwortung, Qualität und Kreativität bei Personen, denen die erforderliche Zuständigkeit und Verantwortung für ihre eigene Arbeit eingeräumt wird und die in der Folge wirklich Einfluss darauf ausüben können, wie die Arbeit strukturiert werden sollte, in höherem Maß zum Vorschein kommen.“*

### Die 90er-Jahre des 20. Jahrhunderts

1997, zehn Jahre, nachdem das Projekt zum Regelbetrieb wurde, wurde eine Nachevaluierung vorgenommen. Die Evaluierung war eine Initiative der Gemeinde Skævinge. Das dänische Institut für Gesundheitsforschung nahm die Evaluierung vor. Ich arbeitete zwar in dem Institut, aber als frühere Projektleiterin war ich nur mit der Planung befasst, während drei andere Forscher die Daten in der Gemeinde erfassten und analysierten.

Die Ziele der Evaluierung waren:

- die Langzeitergebnisse des Skævinge-Modells zu erheben
- sowie eine große Anzahl von Gemeinden an den Ergebnissen teilhaben zu lassen, damit das Modell auf sie übertragen und umgesetzt werden konnte.

Die Evaluierung wandte sich an die Perspektiven der Senioren, des Personals und der Gesellschaft. Die grundlegenden Forschungsfragen waren unter anderem:

- Welche Auswirkungen hatte das Projekt auf den Gesundheitszustand und die Zufriedenheit der Bürger?
- Was waren die Fürs und Widers der neuen Organisationsstruktur und Arbeitsmethoden für das Personal?
- Was waren die wirtschaftlichen Auswirkungen für die Gemeinde, und wie ließ sich das neue System mit den Funktionen auf Bezirksebene koppeln?

### Perspektiven der Senioren

Eine Nachuntersuchung früherer, 1985 und 1987 durchgeführter Befragungen (ein Jahr vor und nach der Intervention von 1986) wurde 1997 wiederholt. Die Daten der 1997



durchgeführten Befragung wurden mit jenen von 1985 verglichen. Die Stichprobe beschränkte sich auf alle Personen, die älter als 75 waren und an einem ungeraden Datum geboren waren. Diese Befragung konzentrierte sich auf den Gesundheitszustand der Senioren, die Inanspruchnahme von Diensten und Aktivitäten des täglichen Lebens.

Die Senioren schätzten ihren eigenen Gesundheitszustand im Vergleich zu ihren Altersgenossen 1997 (41 %) signifikant positiver ein als 1985 (29 %). Die Einschätzung des eigenen Gesundheitszustands durch Senioren ist kein objektives Maß für das Vorhandensein oder Fehlen von Krankheiten oder gesundheitsbedingten Schwächen. Es ist eine subjektive Einschätzung ihrer Gesundheit. Gleichwohl zeigt die Erfahrung, dass es einen engen Zusammenhang mit den objektiven Befunden gibt.

Die Ergebnisse der Inanspruchnahme von Diensten zeigten, dass es im Vergleich zum Vorjahr zu einer signifikanten Reduktion der Hausbesuche durch praktische Ärzte kam, 1985 suchten 70 % ihren Arzt auf, 1997 waren es 78 %. Ebenso stieg die Anzahl der Personen, die ihren Arzt telefonisch um Rat baten, von 58 % im Jahr 1985 auf 71 % im Jahr 1997. Ein möglicher Grund dafür, dass die Ergebnisse 1997 höher waren als 1985, könnte darin liegen, dass die Senioren durch die Erreichbarkeit des Gesundheitszentrums rund um die Uhr, die Aktivierung oder aus anderen Gründen eine im Allgemeinen eher höhere Lebensqualität hatten als einen verbesserten Gesundheitszustand. Insgesamt gesehen gab es einen Trend, der zeigte, dass sich die Senioren insgesamt besser fühlten.

### **Perspektiven des Personals**

Sie wurden durch thematische Interviews mit Personal, Management und politischen Entscheidungsträgern untersucht. Einer der beiden Ärzte, die Patienten in der Gemeinde hatten, wurde befragt. Alle diese Befragungen konzentrierten sich auf die Einstellung gegenüber und die Erfahrungen mit dem Projekt, und zwar sowohl in Hinblick auf seine Auswirkungen auf die Senioren als auch auf das Organisatorische. Die Interviews ließen wenig Zweifel daran, dass über das Skævinge-Projekt positiv Bilanz gezogen wurde. Das Evaluierungsteam äußerte die Ansicht, ein Schlüsselfaktor sei der lange und eingehende Prozess der Verhaltensänderung gewesen, um sicherzugehen, dass jeder Verantwortung fühlt.

### **Jetzt: Perspektive der Gesellschaft**

Eine Analyse der Karteien über die Inanspruchnahme der Krankenhaus- und Gesundheitsdienste durch die Bevölkerung sowie der Krankenversicherungsleistungen bei

Senioren in der Gemeinde wurden mit der Inanspruchnahme in anderen Teilen des Landes in einen Zusammenhang gebracht. Die Daten erlaubten somit eine Evaluierung des „Skævinge-Effekts“.

Die durchschnittliche Betttagequote pro Bürger wurde als Maß für die Inanspruchnahme des Krankenhauses herangezogen und um die Unterschiede zwischen den Populationsgrößen korrigiert. Die Tabelle zeigt, dass in den Jahren 1990 und 1994 die Inanspruchnahme von somatisch bedingten Betttagen unter den Patienten über 75 Jahre in der Gemeinde Skævinge unter dem allgemeinen Durchschnitt der Betttage im Bezirk Frederiksberg und im Rest des Landes lag.

Im Jahr 1986 hatte die Gemeinde kollektive Betriebskosten von 18,288 Millionen Dänischen Kronen, netto gerechnet zu den Preisen von 1996. 1996 beliefen sich diese Kosten auf 14,334 Millionen Dänische Kronen. Die Gesundheitsabteilung konnte die Betriebskosten zu einem Zeitpunkt verringern, als die Zahl der über 75-Jährigen im gleichen Zeitraum um 30 % anstieg. Mit den freigegebenen Mitteln konnte die Gemeinde sogenannte Gästezimmer schaffen. Die Gästezimmer können z. B. in Anspruch genommen werden, wenn eine ältere demente Person, die daheim mit ihrem Ehegatten lebt, für eine gewisse Zeit ins Zentrum kommen kann, damit der Ehegatte etwas Freizeit hat. Gästezimmer werden auch von Senioren benutzt, die aus dem Krankenhaus entlassen wurden und hier bleiben, solange sie auf Rehabilitation sind. In den 80er- und 90er-Jahren gab es in den Krankenhäusern für die Einwohner von Skævinge keine Wartelisten.

Zum Abschluss dieser Jahrzehnte möchte ich Umsetzung in der Handlungsforschung als ein Schlüsselwort erwähnen: Vor der Umsetzung ist nichts getan.

#### *Auf nationaler Ebene:*

- Es gab Berichte in der Zeitung und im Fernsehen und viele Besucher.

#### *Auf internationaler Ebene:*

- Ein Projekt aus dem Jahr 2004 namens PROCARE (Providing Integrated Health and Social Care for Older Persons, integrierte Gesundheits- und Sozialfürsorge für Senioren), gebildet aus Teams der neun teilnehmenden europäischen Länder und Dänemark, schlug das Skævinge-Projekt als ein Modell vor, wie man in der medizinischen Grundversorgung arbeiten sollte.

Hoffentlich können viele der Erfahrungen aus der Handlungsforschung in der Zukunft bei der klinischen Pflege von Alten und Kranken verwendet werden.

**Boulevardern:** Das ist mein Arbeitsplatz, ein restauriertes Pflegeheim, jetzt eine Forschungsabteilung der Universität Süddänemark in Odense, der Stadt des Märchen-erzählers Hans Christian Andersen.

*Ich gratuliere zum Jubiläum und danke für Ihre Aufmerksamkeit!*

*Katharina Pils*

## **Altern und Pflege**

### **Altern ist die einzige Chance, das Morgen zu erleben.**

Noch nie wurden so viele Menschen einer Sozietät so alt, wie in den letzten Jahrzehnten. Gleichzeitig ist es uns in Mitteleuropa gelungen, die Lebensqualität – physisch, psychisch und sozial – auch im fortgeschrittenen Alter zu fördern, meist zu erhalten und auch in Phasen der Behinderung durch ein breites Betreuungsangebot weitgehend zu stabilisieren.

Die WHO definiert Alter nach der Zahl der bereits gelebten Jahre, die Geriatrie nach Zahl und Art der Erkrankungen, der Medikation sowie der physischen, psychischen und sozialen Behinderungen. Zur Entwicklung von Betreuungs- und Pflegeangeboten ist es jedoch wichtig, die Autonomie, die Selbsthilfefähigkeit und die individuellen Wertvorstellungen zu kennen. Die Partizipationsfähigkeit und die soziale Integration sind wesentliche Parameter in der Altenbetreuung.

Die Generation der Älteren (WHO 60–75 Jahre) benötigt kaum mehr Unterstützungsangebote. Die Alten (WHO 75–90 Jahre) haben zumeist nur einen Unterstützungsbedarf bei den Aktivitäten des täglichen Lebens. Dennoch finden sich in dieser Altersgruppen zunehmend „geriatriche PatientInnen“ – jene Menschen, die einer besonders qualifizierten medizinischen Betreuung bedürfen. In Österreich wurden seit dem Jahr 2000 zwanzig Abteilungen für Akutgeriatrie geschaffen. In den nächsten Jahren soll diese Zahl verdoppelt werden. Diese Stationen sind der akutmedizinischen Betreuung sowie der Rehabilitation älterer PatientInnen mit vielfältigen behandlungswürdigen Diagnosen und funktionellen Defiziten mit besonderem Handlungsbedarf in psychosozialer Hinsicht gewidmet. Die Strukturstandards ermöglichen eine differenzierte Diagnostik und Therapie im multiprofessionellen Team mit dem Ziel, die Selbsthilfefähigkeit zu erhalten und die Pflegeabhängigkeit zu verhindern. Ein wesentliches Merkmal ist das komplexe geriatriische Assessment, welches der umfassenden Abklärung von individuellen Risikofaktoren, Defiziten und Potenzialen dient. Es soll ältere Menschen über Jahre begleiten und frühzeitig Veränderungen anzeigen. Es ist die Basis für weiterführende Diagnostik und Therapie, es unterstützt beim Entlassungs- und Schnittstellenmanagement. In eingeschränktem Maß unterstützt es bei der Bestimmung des Betreuungs- und Pflegebedarfes nach der Entlassung aus einer akutmedizinischen Abteilung.

Bei hochbetagten Menschen (WHO > 90 Jahre) steigt nicht nur der medizinische Bedarf in der Behandlung chronischer Erkrankungen. Es steigt auch der Betreuungs- und Pflegebedarf. Die Betreuung und Pflege im häuslichen Bereich wird in Österreich noch zu einem großen Anteil durch die Familien und Freunde übernommen. Soziale Dienste und Hauskrankenpflege unterstützen in unterschiedlichem Ausmaß. In den letzten Jahren ist es gelungen, die in der Altenpflege Tätigen in ihren Aufgaben und Befähigungen vor dem Hintergrund ihres Curriculums zu differenzieren. Die stationäre Pflege wurde ausgebaut, die stark medikalisierte Pflege in Wien reduziert. Innovative Projekte beschäftigen sich mit Übergangsformen der Betreuung und Pflege in Wohngemeinschaften, adaptierten Wohnungen oder Sozialprojekten. Der Markt der unkonventionellen Pflege wird wachsen.

Die soziodemografischen Veränderungen zeichnen uns ein Szenario der einsamen, pflegeabhängigen Hochbetagten. Tatsächlich erleben immer mehr Menschen ein weitgehend beschwerdearmes Altern selbstbewusst und in Autonomie. Die Compression of Morbidity ist uns bereits gelungen, die Rektangulisierung der Überlebenskurve konnte noch nicht erreicht werden.

Die „Baby-Boomers“ werden neue Anforderungen an uns stellen. Einerseits sinkt die Lebenserwartung durch die Zunahme der lebensstilassoziierten und der onkologischen Erkrankungen wieder, andererseits werden die neuen Alten gewohnt sein, ihr Leben in gutem Standard weitgehend selbstbestimmt zu führen. Das Pensionsantrittsalter wird steigen. Pflege wird zu einem wesentlichen Erwerbszweig werden und damit an Sozialprestige gewinnen. Die technologischen Entwicklungen werden wesentlich unterstützen. Es bleibt allerdings noch die Frage der menschlichen Zuwendung, der Kommunikation und Wärme zu klären.

*Barbara Riepl*

## **Kindheit und Jugend in Europa Entwicklungen und Herausforderungen**

### **Einleitung**

Kinder sind in unserer Gesellschaft vor allem dadurch definiert, dass sie sich noch in Entwicklung befinden. Sie werden als für das Leben noch nicht reif angesehen, womit sowohl ihre rechtliche als auch allgemeine Sonderposition in unserer Gesellschaft begründet wird. Das heißt, Kinder haben weniger Rechte als Erwachsene, sie haben aber auch weniger Verantwortung und müssen nach gängiger Meinung von den Erwachsenen umsorgt, geschützt und „erzogen“ werden. Bezieht man sich auf den rechtlichen Status, so versteht man – in Anlehnung an die UN-Kinderrechtskonvention – unter Kindern alle Personen unter 18 Jahren.

Jugend hingegen ist durch den Übergang vom Kindsein zum Erwachsenen gekennzeichnet. Jugendstudien beschäftigen sich im Wesentlichen mit der Altersgruppe der 15- bis 25-Jährigen, abhängig von der Fragestellung zum Teil aber auch schon mit 10-, 11-Jährigen oder noch mit 30-Jährigen.

Kinder und Jugendliche werden häufig nur als zukünftige Erwachsene, als nächste Generation wahrgenommen, aber nicht als aktuell relevante Bevölkerungsgruppe, die eine bestimmte soziale Position im Gefüge der Gesellschaft einnimmt und eigene Interessen hat. Ziel dieses Vortrags ist es, die aktuelle Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen zu beleuchten und sie nicht nur als „Werdende“, sondern auch als „Seiende“ wahrzunehmen.

Betrachtet man Kindheit und Jugend gemeinsam, so ergibt sich eine relativ große Altersspanne von rund 25 Jahren. Die spannende Frage ist daher nicht nur, ob es neue Entwicklungen in Kindheit und Jugend gibt, sondern auch, inwiefern in der internationalen Kindheits- und Jugendforschung ähnliche Entwicklungen festgestellt werden. Dies ist vor allem insofern interessant, als sowohl die international vergleichende Kindheits- als auch die international vergleichende Jugendforschung noch in den Anfängen steckt. Weiters sind diese beiden Forschungsrichtungen kaum vernetzt und greifen daher auch kaum auf die Befunde der jeweils anderen zurück.

In meinen Darstellungen beziehe ich mich vor allem auf die Ergebnisse von zwei international vergleichenden Berichten:

1. das Buch „Children's Welfare in Ageing Europe“ des internationalen COST A19-Netzwerks zu Kindheitsforschung, in dem 13 sekundäranalytische Länderberichte zur Lage der Kindheit zusammengefasst sind. (3)

2. das Buch „Exploring the European youth mosaic. The social situation of young people in Europe“ von Lynne Chisholm und Siyka Kovacheva, die im Auftrag des Europarats die Ergebnisse europäischer Jugendstudien vergleichend zusammenfassten. (1)

Dass es an dieser Stelle nicht möglich ist, alle relevanten Ergebnisse darzustellen, ist naheliegend. Es werden daher beispielhaft einige zentrale Aspekte herausgegriffen, die große gesellschaftliche Herausforderungen beinhalten, nämlich die Alterung der europäischen Gesellschaften, die veränderten Arbeitsmarktstrukturen, Mediatisierung und Virtualisierung sowie Kinder- und Jugendarmut.

Dabei geht es zunächst darum, die Entwicklungen zu beschreiben und an Beispielen zu verdeutlichen, inwiefern sie Kinder- und/oder Jugendliche betreffen. Im Anschluss daran werden Herausforderungen formuliert, die einen Eindruck davon vermitteln sollen, an welchen Stellen individueller oder politischer Handlungsbedarf entsteht.

## Alterung der europäischen Gesellschaften

### Beschreibung

In fast allen europäischen Ländern sinkt die Geburtenrate, obwohl gleichzeitig ein starker Kinderwunsch besteht. Speziell in den ehemaligen sozialistischen Ländern hat seit 1990 die Geburtenrate extrem abgenommen. Junge Frauen bekommen immer später und immer weniger Kinder. Da parallel dazu die Lebenserwartung steigt, resultiert diese Entwicklung in einer deutlichen Veränderung der Altersstruktur. Das Generationenverhältnis ändert sich rapide, und immer weniger Kinder stehen immer mehr älteren Menschen gegenüber.

### Beispiele

Die unter 25-Jährigen machen derzeit etwas weniger als 30 % der Bevölkerung in der EU aus (1). Im Vergleich dazu machen beispielsweise die unter 25-Jährigen in Zentralasien mehr als die Hälfte der Gesamtpopulation aus. (3)

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung variiert beträchtlich zwischen den europäischen Ländern. Auffallend ist, dass vor allem die Mittelmeerländer in den letzten zehn Jahren eine dramatisch sinkende Geburtenrate verzeichnen. (7) In Italien kommen heute 124 ältere Menschen (65+) auf 100 Kinder (-14), 1981 war das Verhältnis noch 58 zu 100. (3)

In den Jahren 1991 bis 2001 wurde im Rahmen der Volkszählungen in Wien eine Zunahme der EinwohnerInnen von 1,54 Mio. auf 1,56 Mio. registriert. Diese Zunahme resultiert ausschließlich aus Zuwanderung. Demografisch ist diese Entwicklung positiv zu bewerten, dennoch überstiegen in den letzten zehn Jahren die Sterbezahlen die Geburtenzahlen um ca. 30.000. (7)

Nach Auskunft der Münchner Kinderbeauftragten leben in München nur noch in 15 % aller Haushalte Kinder unter 18 Jahren.

### Herausforderungen

Die veränderte Altersstruktur der Gesellschaft prägt die Alltagserfahrungen mit verschiedenen Vorteilen und Problemen. Sie beinhaltet zunächst einmal die Möglichkeit einer stärkeren Verfügbarkeit der Großeltern, die bereits jetzt schon in manchen Ländern die Betreuungslücke stopfen. Vor allem im öffentlichen Raum ist hingegen zu befürchten, dass Kindern immer weniger Verständnis entgegengebracht wird und sie eher als störend empfunden werden.

Gesellschaftlich gesehen werden Kinder zum raren Gut, in das immer besser investiert werden muss. Immer weniger Kinder müssen mehr Leistung erbringen und mehr Humankapital verkörpern, d. h., Kinder werden immer stärker gefördert, und Bildung muss noch mehr auf den Arbeitsmarkt zugeschnitten werden. Entlastend wäre es für die junge Generation, wenn Einwanderung als wertvolle Ressource anerkannt würde.

In der Auseinandersetzung um die Verteilung von Ressourcen haben die jungen Menschen hingegen wenig Gewicht: Die unter 18-Jährigen sind ohnehin nicht wahlberechtigt, und die wenig finanzkräftigen 18- bis 25-Jährigen sind für die politischen Parteien zumindest bis dato keine vorrangige Zielgruppe. Die Sozialpolitik der Staaten Europas mit alternder Gesellschaft tendiert daher zur Vernachlässigung der Bedürfnisse junger Menschen.

## Veränderte Arbeitsmarktstrukturen

### Beschreibung

Der Arbeitsmarkt teilt sich zunehmend in hoch qualifizierte Arbeitsplätze einerseits und niedrig qualifizierte, schlecht bezahlte andererseits. Das Ziel der EU, eine fortgeschrittene wissensbasierte Wirtschaft aufzubauen, führt daher dazu, dass immer mehr Menschen immer mehr Zeit in Bildung und Ausbildung investieren und höhere Qualifikationen anstreben. Jobunsicherheiten betreffen dennoch immer breitere Bevölkerungsschichten, da der Trend zur Flexibilisierung mit einer Tendenz zur Auflösung traditioneller Beschäftigungsformen einhergeht. Junge Menschen sind am meisten von befristeten Arbeitsverträgen, zunehmenden Teilzeitbeschäftigungen sowie der neuen Selbstständigkeit betroffen. Das Verschwinden traditioneller Arbeitsplätze verhindert einen konsequenten beruflichen Werdegang, wie er noch vor Kurzem üblich war.

### Beispiele

In den westeuropäischen Ländern kehrte sich um 1980 der Trend, dass jede neue Generation nach 1945 über mehr Geld verfügte als die letzte, langsam um. In den zentral- und osteuropäischen Ländern fand dieselbe Entwicklung zuungunsten der jüngeren Generation in den letzten Jahren sehr schnell und sehr chaotisch statt. (1)

Das Niveau des ArbeitnehmerInnenschutzes für BerufseinsteigerInnen ist heute deutlich schlechter als in den Zeiten von 1950 bis 1980. So ist auch der Anteil der Jugendlichen mit einer atypischen Beschäftigung in den letzten zwei Jahrzehnten stark gestiegen, und Jugendliche erleben immer häufiger sich wiederholende kurze Zeiten der Arbeitslosigkeit. (7)

Länder wie Italien, Griechenland, Spanien und Portugal zeichnen sich dadurch aus, dass die Jugendlichen aufgrund der prekären und sehr unsicheren Arbeitsmarktsituation spät eigene Haushalte gründen und bis zur Heirat bei den Eltern leben. Vor allem die jungen Frauen sind von dieser Situation stark betroffen. (5) In diesen Ländern erhalten Jugendliche auch die meiste finanzielle Unterstützung durch die Eltern, wobei diese einen beträchtlichen Teil des Einkommens der Jugendlichen ausmacht (zwischen 51 und 67 %). (7)

Im Gegensatz dazu steht das „nordische Modell“: Jugendliche verlassen das Elternhaus relativ bald, die Familiengründung erfolgt aufgrund der prekären Arbeitssituation dennoch erst viel später. (5)

## Herausforderungen

Die unsicheren Arbeitsverhältnisse müssen von den jungen Menschen mit der Forderung nach lebenslangem Lernen sowie der Verwirklichung eigener Lebensziele vereinbart werden. Die Anforderungen sind dabei in allen Bereichen höher geworden. Jene, die den Trend zur Höherqualifizierung nicht mitmachen können, sind nicht nur mit besonders unsicheren Arbeitssituationen, sondern auch mit anderen Nachteilen konfrontiert (wie schlechterer Gesundheitszustand).

Die längeren Bildungs- und Ausbildungszeiten sind schwierig zu finanzieren und lassen die Jugendlichen länger in Abhängigkeit von ihren Eltern bleiben. Übergänge sind nicht mehr linear, sondern es handelt sich vielmehr um einen Yoyo-Effekt, weil Selbstständigkeit und Abhängigkeit immer wieder abwechseln. Informelles und non-formales Lernen gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Die steigende Angst der Eltern vor Arbeitslosigkeit bekommt für die Gesellschaftsbilder von Kindern einen nicht zu unterschätzenden Stellenwert.

## Mediatisierung und Virtualisierung

### Beschreibung

Kinder und Jugendliche sind jene Altersgruppe, die Informations- und Kommunikationstechnologien nicht nur am meisten verwenden, sondern diese auch weiterentwickeln und die Beschäftigungschancen in diesem Bereich am stärksten nützen. Innerhalb der EU nehmen Zugang zu und Verwendung von Internet laufend zu, wobei große Unterschiede zwischen Nord- und Südeuropa, zwischen den Geschlechtern sowie zwischen den verschiedenen sozialen Schichten bestehen. In jedem Fall aber verändert die Verbreitung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien die ganz alltägliche Lebensführung von Kindern und Jugendlichen.

### Beispiele

In Österreich, Bulgarien und Kroatien nennen Kinder Fernsehen als liebste Freizeitbeschäftigung. (3) 2001 gaben 94 % der Jugendlichen an, dass sie zumindest einmal pro Woche eines der folgenden Medien verwendeten: Mobiltelefon (80 %), Internet (37 %), Palm Computer (2 %). (1)

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts verwenden in den Niederlanden drei Viertel der Jugendlichen Internet und E-Mail, in Griechenland hingegen nur ein Fünftel. In Ungarn

haben zwei Drittel der Jugendlichen, die sich weder in Ausbildung befinden noch erwerbstätig sind, keinerlei Erfahrung im Umgang mit Computern. (1)

Das Mobiltelefon verändert die elterlichen Kontrollmechanismen: Kinder müssen nicht mehr zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort sein, sondern sie müssen erreichbar sein.

### **Herausforderungen**

Kinder und Jugendliche verbringen immer mehr Zeit vor dem Bildschirm und gleichzeitig immer weniger Zeit im öffentlichen Raum, der sich zunehmend für sie schließt. Zum einen haben Kinder und Jugendliche weniger Zeit, sich im öffentlichen Raum aufzuhalten, zum anderen sind sie dort auch wenig erwünscht, außer sie halten sich an speziell ihnen gewidmeten Orten (wie eingezäunten Spielplätzen) auf. Virtuelle Kontakte wie SMS oder Chatten ersetzen reale Kontakte zu FreundInnen oder Eltern.

Die Flut an Bildern, Informationen und Ideen muss aktiv erschlossen werden, um sie nutzbar zu machen. Die Frage ist in diesem Zusammenhang etwa, inwiefern Kindern und Jugendlichen diese aktive Erschließung und das kritische Hinterfragen von Informationen als wichtig vermittelt werden.

Die Grenzen zwischen Kindern/Jugendlichen und Erwachsenen verschwimmen, wenn Erstere im Umgang mit den neuen Medien kompetenter und ihren Eltern überlegen sind. Der Zugang zum virtuellen Raum ist von den Ressourcen abhängig, d. h., soziale Ungleichheiten wiederholen sich auch hier.

Mediatisierung und Virtualisierung bergen neue Gefahren: So können Erwachsene immer schlechter kontrollieren, zu welchen Informationen Kinder Zugang haben, manche Kinder bzw. Jugendliche flüchten in virtuelle Welten, und viele entwickeln aufgrund des Bewegungsmangels körperliche Beschwerden.

## **Kinder- und Jugendarmut**

### **Beschreibung**

Während generell die Bevölkerung in Europa immer wohlhabender wird, werden Kinder und Jugendliche im Verhältnis immer ärmer, eine Entwicklung, die als „Infantilisierung“ von Armut bezeichnet wird. Vergleicht man die verschiedenen Alters-

gruppen miteinander, so wird deutlich, dass Kinder und Jugendliche viel häufiger von Armut betroffen sind als andere Altersgruppen und auch als die ältere Generation. Dass dieser Trend in neueren Studien nicht immer bestätigt wird, ist vor allem auf die Veränderung der Äquivalenzskalen, die bei der Berechnung von Armut verwendet werden, zurückzuführen.

Abhängig ist Kinderarmut im Wesentlichen von der Erwerbstätigkeit der Eltern, der Familienstruktur und der Anzahl der Geschwister. D. h., besonders günstig ist es, Einzelkind zu sein, dessen zusammenlebende Eltern beide erwerbstätig sind. Der beste Schutz der 17- bis 25-Jährigen vor Armut ist es, erwerbstätig zu sein und entweder noch bei den Eltern oder mit einem/einer erwerbstätigen PartnerIn zu leben.

### **Beispiele**

Kinderarmut ist vor allem in osteuropäischen Ländern wie Bulgarien, Kroatien oder Estland ein wichtiges Thema. Aber auch Großbritannien, Irland und Italien sehen darin ein großes Problem, während in den nordischen Ländern Kinderarmut weniger ausgeprägt zu sein scheint. (3)

Spanien, Italien und Griechenland weisen, gemessen an den Gesamtarbeitslosenzahlen, mit 38,8 %, 33,1 % und 31 % (1997) die höchsten Jugendarbeitslosigkeitsraten auf. (4) Finnland und Großbritannien haben im Verhältnis die meisten jugendlichen BezieherInnen von Arbeitslosenunterstützung. (7)

Verhältnismäßig schlecht ist die Situation für arbeitslose Jugendliche in jenen Ländern, in denen die Jugendarbeitslosigkeit eher gering ist. Bei diesen Jugendlichen zeigt sich besonders deutlich, dass ein Aufstieg fast nicht möglich ist. Ende der 1990er lebten zwei Fünftel der arbeitslosen Jugendlichen in Deutschland und Großbritannien in Haushalten, in denen niemand Arbeit hatte. (1)

In den west- und nordeuropäischen Ländern gilt, dass eine gute wirtschaftliche Situation im Alter von 17 Jahren eine noch bessere wirtschaftliche Situation im Alter von 25 Jahren erwarten lässt. Jugendliche hingegen, die schon mit 17 Jahren in Armut leben, werden mit 25 Jahren mit großer Wahrscheinlichkeit immer noch davon betroffen sein. In den südeuropäischen Ländern hingegen erleben viele junge Menschen Phasen von Arbeitslosigkeit, in denen sie vor allem von ihren Familien unterstützt werden; in diesen Ländern kann von solchen Phasen der Arbeitslosigkeit weniger auf die zukünftige wirtschaftliche Situation dieser Jugendlichen geschlossen werden. (1)

## Herausforderungen

Von Armut betroffene Kinder haben nicht nur verminderte Chancen auf Verwirklichung von Lebensperspektiven, sondern machen auch im Alltag die Erfahrung von Exklusion. Sie haben vermehrte gesundheitliche Probleme und ein deutlich erhöhtes Risiko von Alkohol-, Medikamenten- oder Drogenmissbrauch. (4)

Je weniger Kinder eine Familie hat, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie von Armut betroffen sind. Würde man eine geringe Kinderanzahl als Lösungsansatz betrachten, so würde dies die Alterung der Gesellschaft noch stärker fördern. Durch die finanzielle Abhängigkeit vieler Jugendlicher von ihren Eltern und Großeltern verschärfen sich die Gegensätze: Arme Familien werden noch ärmer, während die Jugendlichen mit höherer Bildung aus gut gestellten Familien schneller unabhängig werden.

## Resümee

Aus den dargestellten Entwicklungen und Herausforderungen können unter anderem die folgenden Ambivalenzen abgeleitet werden:

- Kinder haben entweder zeitreiche und ressourcenarme oder ressourcenreiche und zeitarme Eltern/Mütter.
- Jugendliche sollen hoch qualifiziert sein, aber früh zu arbeiten beginnen, weil sie sonst ihr eigenes Leben sowie die Pensionen der älteren Generation nicht finanzieren können.
- Junge Menschen sollen Kinder bekommen, sie haben aber keine Arbeit, um sich das leisten zu können.
- Die Wissensgesellschaft ermöglicht neue Aufstiege, aber die Startchancen sind noch immer sehr ungleich verteilt.
- Es öffnen sich virtuelle Welten, aber es schließen sich Sozialräume.
- Kinder sind gesellschaftlich gesehen ein kostbares Gut, aber sie haben kein politisches Gewicht.
- Eine geringe Kinderanzahl verringert Kinderarmut und trägt gleichzeitig zur Überalterung der Gesellschaft bei.

Ambivalenz kann folgerichtig als zentrales Lebensparadigma heutiger europäischer Gesellschaften interpretiert werden. Während auf der einen Seite ein Zuwachs an Handlungsmöglichkeiten zu verzeichnen ist, ergibt sich auf der anderen Seite der Zwang zur Bewältigung immer komplexerer Lebensaufgaben ohne den Rückhalt stabiler Gemeinschaften. Das Verhältnis zwischen Subjekt und Gesellschaft befindet sich in einer Phase der Neuausrichtung. Den Einzelnen wird nicht nur Handlungsfähigkeit zugeschrieben, sondern es wird auch an ihre Handlungsmacht appelliert. Damit verstärkt sich das Risiko, dass trotz des Weiterbestehens alter Ungleichheiten die Ursachen für Probleme nicht mehr in strukturellen Benachteiligungen, sondern im individuellen Handeln gesucht werden. Das Scheitern wird als individuelles Versagen angesichts eines weiten Horizonts biografischer Möglichkeiten gedeutet.

Eine weitere wesentliche Entwicklung ist das Verschwimmen von Grenzen, sowohl zwischen Kindheit bzw. Jugend und Erwachsensein als auch zwischen verschiedenen Lebensbereichen. Das Hinauszögern und die Umkehr sowie das in manchen Bereichen frühere Einsetzen bzw. diffuse Erleben von Statusübergängen führen dazu, dass das Konzept von Kindheit und Jugend hinterfragt werden muss. Ähnlich verhält es sich in den verschiedenen Lebensbereichen, wenn Ausbildung und Erwerbstätigkeit zeitlich vereinbart werden müssen oder freiwilliges Engagement als informelles Lernen neu interpretiert wird.

Auf individueller Ebene brauchen Kinder und Jugendliche ein großes Set an Basiskompetenzen, das es ihnen ermöglicht, mit den genannten Spannungsfeldern umzugehen und aus der Vielfalt diejenigen Optionen auszuwählen, die für das eigene Leben passen. Auf gesellschaftlicher und politischer Ebene sind Rahmenbedingungen zu schaffen, die die individuellen Bewältigungsanstrengungen nach Möglichkeit unterstützen, wobei speziell darauf zu achten ist, dass die Benachteiligungen einzelner sozialer Gruppen kompensiert werden.

Zentral ist in diesem Zusammenhang, dass Kindheits- und Jugendpolitik als Querschnittsaufgabe verstanden werden muss, da Kinder und Jugendliche von allen politischen Maßnahmen direkt oder indirekt betroffen sind. Zur Durchsetzung der Anliegen von Kindern und Jugendlichen braucht es auf den verschiedenen politischen Ebenen Strukturen, die ihre Interessenvertretung wahrnehmen, da sie sich selbst nur sehr eingeschränkt vertreten können. Politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen ist wichtig, da sie die Integration in die Gesellschaft fördert, gesellschaftliche Machtverhältnisse kann sie jedoch nicht verändern.

## Literatur

- (1) Chisholm, Lynne/Kovacheva, Siyka: Exploring the European youth mosaic. The social situation of young people in Europe. Council of Europe, Strasbourg 2002
- (2) Fassmann, Heinz: „Herausforderung Migration“. Zuwanderung verändert die Stadt. In: Binder, Susanne/Rasuly-Paleczek, Gabriele/Six-Hohenbalken, Maria (Hrsg.): „Herausforderung Migration“. Band 7. Wien 2005
- (3) Jensen, An-Magritt et al.: Childrens's Welfare in Ageing Europe. Volume II. Norwegian Centre for Child Research, Trondheim 2004
- (4) Kieselbach, Thomas: Youth unemployment and the risk of social exclusion: Comparative analysis of qualitative data. In: Blasco, Andreu Lopez/McNeish, Wallace/Walther, Andreas (Hrsg.): Young People and Contradictions of Inclusion, Bristol: Policy Press 2003
- (5) Leccardi, Carmen: Facing Uncertainty. Temporality und Biographies in the New Century. In: Leccardi, Carmen/Ruspini, Elisabeth (Hrsg.): A new youth? Young People, Generations and Family Life. Milan-Bicocca: Ashgate 2006
- (6) Europäische Kommission: Neuer Schwung für die Jugend Europas. Weißbuch der Europäischen Kommission. Luxemburg 2002
- (7) IARD: Studie zur Lage der Jugend und zur Jugendpolitik in Europa. Schlussberichte. Bd. 1: Leitlinien und Ländervergleiche. Mailand 2001

Ewald Filler

## Kinder und Jugendliche in Österreich

Wie steht es um Kinder und Jugendliche in der österreichischen Gesellschaft heute, nachdem mit von allen im Nationalrat vertretenen Parteien einstimmig beschlossenen parlamentarischen Auftrag vom 14. Juli 1994, E 156 – NR XVIII. GP – einem Highlight für die Rechte von Kindern und Jugendlichen in Österreich –, die damalige Bundesregierung ersucht wurde, für die Verwirklichung nachstehender Zielsetzungen im Interesse der Kinder und Jugendlichen zu sorgen?

1.

*Aus diesem Grund sollte die Möglichkeit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Grundsätze des „UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes“ geprüft werden.*

2.

*Aus demokratiepolitischen Gründen*

- a) *ist eine Analyse einer nach dem Alter gestaffelten politischen und beruflichen Mitbestimmungsmöglichkeit bei den Einrichtungen der repräsentativen Demokratie der jugendlichen BürgerInnen durchzuführen;*
- b) *sind legislative und administrative Vorkehrungen zu treffen, die eine adäquate Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Planung und Gestaltung von allen Projekten mit spezifischer Bedeutung für diese sicherstellen;*
- c) *sind dem Nationalrat Vorschläge zu unterbreiten, die allen SchülerInnen eine stärkere Mitbestimmung in Entscheidungsprozessen einräumen;*
- d) *ist darauf hinzuwirken, dass Maßnahmen im Sinne von lit. a und b auch im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder ergriffen werden.*

3.

*Das „Kind“ wird in den verschiedensten Rechtsbereichen als „Objekt“ behandelt, und nur langsam kommt die Zuerkennung von autonomen Kinderrechten an die Betroffenen selbst voran.*

*Die Bundesregierung möge darauf hinwirken, dass die Möglichkeiten des Kindes, in Verfahren über die Pflege, die Erziehung und den persönlichen Verkehr für sich selbst zu handeln und seine Meinung zu äußern, ausgebaut werden.*



4.

*Auf Bundes- und Landesebene ist durch zielführende politische, legislative, fiskalische und administrative Maßnahmen ein bedarfsgerechter, flächendeckender Ausbau von qualifizierten Kinderbetreuungseinrichtungen, der sich an den Bedürfnissen der erwerbstätigen Eltern und der Kinder orientiert, sicherzustellen.*

5.

*Die Kinder- und Jugendanwaltschaft des Bundes ist derzeit lediglich im Rahmen der Geschäftsordnung des Bundesministeriums für Jugend und Familie eingerichtet, wodurch die Kinder- und Jugendanwaltschaft im Gegensatz zu den Kinder- und Jugendanwälten der Länder gesetzlich nicht weisungsfrei gestellt ist, was von Praktikern und von der Wissenschaft wiederholt bemängelt wurde.*

*Die Bundesregierung wird daher ersucht, einen Entwurf eines Bundesgesetzes über die selbstständige Einrichtung einer unabhängigen, beim Bundesministerium für Jugend und Familie angesiedelten Kinder- und Jugendanwaltschaft des Bundes vorzulegen, wobei dieser u. a. das Recht einzuräumen ist,*

- a) Begutachtungen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen, welche die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, abzugeben,*
- b) in Verfahren, welche die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diesen beratend zur Seite zu stehen,*
- c) mit den Kinder- und Jugendanwälten der Länder zusammenzuarbeiten.*

*Die Kinder- und Jugendanwaltschaft hat dem Nationalrat über ihre Tätigkeit alle zwei Jahre zu berichten.*

6.

*Im Bereich der Behindertenintegration sind alle geeigneten Maßnahmen einschließlich der Vorbereitung allfälliger Gesetzesvorschläge zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die vollständige soziale Integration und individuelle Entfaltung geistig oder körperlich behinderter Kinder und Jugendlicher in allen Lebensbereichen gewährleistet ist. Weiters ist darauf hinzuwirken, dass diese Maßnahmen auch im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder realisiert werden.*

7.

*In Entsprechung des Art. 17 des „UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes“ sind*

- a) die Massenmedien nachdrücklich aufzufordern, Informationen und Materialien zu verbreiten, die für die Kinder von sozialem und kulturellem Nutzen sind;*
- b) die Herstellung, der Austausch und die Verbreitung dieser Informationen und Materialien aus einer Vielfalt nationaler und internationaler kultureller Quellen zu fördern;*
- c) geeignete österreichische Richtlinien zur Förderung sozial und kulturell wertvoller Medien zu schaffen;*
- d) geeignete Instrumente im öffentlich- und privatrechtlichen Bereich wie Klagsberechtigungen für Kinder-, Jugend- und Familienorganisationen bei gleichzeitigen wettbewerbsrechtlichen Verbotsnormen zur Einschränkung der Vorbereitung von gewalttätigen und zu Gewalt auffordernden Darstellungen, Texten und Spielen in Massenmedien, bei Video- und Computerspielen zu schaffen;*
- e) geeignete Aktivitäten zur freiwilligen Selbstkontrolle von Medienschaffenden, Produzenten und Händlern einschlägiger Produkte zu unterstützen, entsprechende Richtlinien auszuarbeiten sowie flankierende Maßnahmen in der Medienerziehung zu forcieren;*
- f) wirtschaftliche Unternehmen aufzufordern, ihre Produkte nicht in Brutalfilmen bewerben zu lassen;*
- g) Initiativen zur Erarbeitung einer „UN-Konvention zur Förderung der Medienkultur zum Schutz der Kinder und Jugendlichen“ auf internationaler Ebene zu setzen.*

8.

*Aufgrund der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung zu den bereits stattfindenden Modellversuchen „Partner- und Familienberatung bei Gericht, Mediation und Kinderbegleitung bei Trennung oder Scheidung der Eltern“ sind Vorschläge für legislative und organisatorische Maßnahmen zu erarbeiten, wodurch die Fähigkeiten scheidungs- und trennungswilliger Paare*

- zu einer eigenverantwortlichen Lösung ihres Paarkonfliktes und*
- zu einer dem Wohl des Kindes gerecht werdenden Form der Aufrechterhaltung ihrer elterlichen Verantwortung ausgeschöpft werden;*

*In diesem Zusammenhang sind die Einrichtung selbstständiger Familiengerichtszentren zu prüfen und die Maßnahmen für eine verstärkte Aus- und Weiterbildung der FamilienrichterInnen zu intensivieren.*

9.

*Die gegen Kinder in den verschiedensten Formen ausgeübte Gewalt ist ein großes gesellschaftliches Problem. Daher*

- a) sind die bereits eingeleiteten Initiativen zur Prävention und Hilfe bei Gewalt gegen Kinder zu intensivieren;
- b) ist im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes mit allen geeigneten Maßnahmen einschließlich der Vorbereitung von Gesetzesvorschlägen sicherzustellen, dass entsprechende Einrichtungen zum Schutz der Kinder (wie z. B. mobile Einsatztruppen, Kinderschutzzentren, Notrufnummern, Therapieangebote für Opfer und Täter) flächendeckend ausgebaut werden;
- c) sind „Elternschulen“ einzurichten, die Methoden und Modelle zur gewaltfreien Erziehung vermitteln;
- d) ist darauf hinzuwirken, dass diese Maßnahmen auch im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder realisiert werden;
- e) sind verstärkt Maßnahmen gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern zu ergreifen – einschließlich der internationalen Zusammenarbeit gegen den „Sextourismus“.

10.

Es sollen geeignete Bildungsunterlagen für zwischenmenschliche Beziehungen erstellt und die Materialien zur Sexualerziehung überarbeitet werden.

11.

Die Bundesregierung wird ersucht, die derzeitige Gesetzeslage bei rechtsgeschäftlichen Beziehungen zwischen Jugendlichen und Geldinstituten oder vergleichbaren Wirtschaftsunternehmen neuerlich zu überprüfen und Vorschläge für eventuelle Neuregelungen mit dem Ziel eines verbesserten Schutzes Jugendlicher vor wirtschaftlichen Nachteilen vorzulegen.

12.

Bei der Vollziehung des Asylgesetzes 1991, des Aufenthaltsgesetzes und des Fremdenengesetzes ist angesichts der Artikel 9 und 10 des „UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes“ soweit wie möglich auf den Grundsatz der Familieneinheit Bedacht zu nehmen.

- a) Angesichts des Art. 22 des „UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes“ ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass minderjährigen Asylwerbern und Flüchtlingen angemessener Schutz und humanitäre Hilfe gewährt werden;
- b) Angesichts eines gegebenen Bedarfs ist darauf hinzuwirken, dass die in lit. a genannten Maßnahmen auch im Wirkungsbereich der Länder, insbesondere durch die Schaffung einer jugendadäquaten Betreuungsstruktur, getroffen werden.

13.

Durch die Einbringung einer Regierungsvorlage ist der Art. 37 lit. b, c und d des „UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes“ umzusetzen, soweit es die Schubhaft betrifft und es sich um Kinder im Sinne der Konvention handelt. Gleichzeitig sind im Einvernehmen mit den Ländern Einrichtungen zu schaffen, die eine jugendgerechte Unterbringung sicherstellen und einen humanen Vollzug der geltenden Gesetze gewährleisten.

## Equal Opportunities for Persons with Disabilities

From a legal and policy perspective the question of equal opportunities for persons with disabilities was simply not relevant for most of the 20th century and before. In this period policy makers saw people with disabilities as falling into two categories:

- those who could be changed through medical treatment or rehabilitation so that they could function in the same way as people without disabilities.
- those who could not be changed, and therefore were excluded from the standard roles and functions in society – excluded from labour market, mainstream schools, placed in institutions, given welfare payments, and maybe denied possibility to have family life.

These views were based on the medical model of disability – i.e. idea that reason why people with disabilities were disadvantaged was because they had an impairment – something was wrong with their body. Problem was the person. Solution – change person/body or exclude from society.

End of 20th century – changed view of policy makers – driven by people with disabilities.

Social model of disability – realisation that problems and barriers that people with disabilities faced were not caused primarily by their impairment – by their bodies – but by the way society responded to their impairment/bodies.

Problems faced by disabled people caused by inaccessible society and way other people respond to people with disabilities – i.e. discrimination, exclusion, false assumptions, inaccessible physical environment, are the main cause of the disadvantage – not impairment. Or, to put it another way, these are the main causes of the lack of equal opportunities for people with disabilities.

Legal response to this changing view of disability – closing down institutions, attempting to support people with disabilities so that they can live in the community, mainstream education with appropriate support in mainstream schools for disabled chil-

dren and adults, and disability non-discrimination legislation. Goals of leg. might not always be successful.

- US – one of first countries to embrace this new approach – legislation prohibiting discrimination against people with disabilities – Americans with Disabilities Act 1990.
- Mid 1990s – UN and EC adopted non-binding instruments recognising this approach – non-binding – no legal rights on individuals.
- 1993 – United Nations Standard Rules on the Equalisation of Opportunities for Persons with Disabilities
- 1996 – EC adopted two important documents on equality of opportunity for people with disabilities.
- 2000 – EC adopted a law based on this approach requiring that Member States adopt national laws to prohibit discrimination against disabled people in the area of employment. Resulted in the amendment of: Behinderteneinstellungsgesetz in Austria (the Act on Employment of People with Disabilities in Austria) as well as various provincial Acts.
- 2006 – Agreement reached in the UN on a Convention on Rights of Persons with Disabilities – not yet come into force.

New laws – UN, EC, national – recognise that people with disabilities are not always in the same position as non-disabled people because of their impairment – but this does not mean disabled people should be denied equal opportunities instead it means disabled people might have to be treated differently in order to have the same opportunities as non-disabled people – different treatment in order to achieve equal opportunities.

Simple example – employees are given an office on the first floor of a building. Must use stairs to get to first floor. If an employee uses a wheelchair or has problems walking up stairs – giving him or her an office on the first floor will result in disadvantage – cannot access office.

Formally the wheelchair using employee will be treated the same as non-disabled employees – but this same treatment will result in disadvantage and exclusion. Solution – treat employee differently by giving him/her an office on the ground floor which is accessible.

Obvious example – many more subtle instances.

In contrast, a blind employee who can walk up stairs does not have to be treated differently – can be given office on first floor.

Different treatment is only required if it is necessary to give the person with a disability equal opportunities. When person with disability is in same position – should be treated the same.

In law we refer to this requirement to treat disabled people differently as the requirement to make reasonable accommodations. This requirement is set out in all the laws – EC, UN, Austrian mentioned earlier.

Under EC law – obligation only applies to employment and vocational education – requires employer to recognise the impairment and consider what changes they could make to enable the disabled person to carry out the work in the standard way.

Examples of accommodations: changing work tasks, providing support worker, e.g. reader, adapted equipment, changing work schedule.

Changes can cost money or cause disruption – employer not required to make changes/accommodation if it would result in disproportionate burden – difficult to prove. If employer does not make accommodations, when could do – amounts to discrimination.

Rea. Acc. – Key tool in achieving equal opportunities – disabled person should be involved in the discussion about what accommodation is needed – by giving dis. people this right, it should help to contribute to empowerment.

Austria – Behindertengleichstellungsgesetz (Disability Equality Act) – refers to accessibility of Federal buildings and services – similar provisions do not exist in most other European states.

Future for Europe – extend right to other areas, part. built environment and access to goods and services. US law – had great impact on built environment.

## Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung

Aus der juristischen und politischen Sicht war die Frage nach Chancengleichheit für Behinderte den größten Teil des 20. Jahrhunderts und davor einfach nicht relevant. In dieser Zeit fielen nach Meinung der politischen Entscheidungsträger Behinderte in eine von zwei Kategorien:

- Menschen, die durch medizinische Behandlung oder Rehabilitation verändert werden konnten, sodass sie in der gleichen Weise wie Menschen ohne Behinderung funktionieren konnten
- Menschen, die nicht verändert werden konnten und deshalb von den genormten Rollen und Funktionen in der Gesellschaft ausgegrenzt wurden – ausgeschlossen vom Arbeitsmarkt und von etablierten Schulen, wurden sie in Einrichtungen gesteckt, erhielten Sozialhilfe und waren vielleicht der Möglichkeit beraubt, ein Familienleben zu haben

Diese Ansichten basierten auf dem medizinischen Behindertenmodell – d. h. der Vorstellung, dass die Behinderung schuld daran war, dass Behinderte benachteiligt waren: Etwas war mit ihrem Körper nicht in Ordnung. Das Problem war die Person. Die Lösung bestand darin, die Person/den Körper zu verändern oder aber aus der Gesellschaft auszugrenzen.

Am Ende des 20. Jahrhunderts änderte sich unter dem Druck der Behinderten die Einstellung der politischen Entscheidungsträger. Das soziale Behindertenmodell geht von der Erkenntnis aus, dass Probleme und Grenzen, mit denen Behinderte konfrontiert waren, in erster Linie nicht von ihrer Behinderung – ihrem Körper – verursacht wurden, sondern von der Art, wie die Gesellschaft auf ihre Behinderung/ihren Körper reagierte.

Die Probleme, denen Behinderte gegenüberstanden, waren wegen der unzugänglichen Gesellschaft und der Art, wie andere Menschen auf Behinderte reagieren – d. h. Diskriminierung, Ausgrenzung, falsche Annahmen, unzugängliche physische Umwelt – der Hauptgrund für die Benachteiligung, und nicht die Behinderung. Oder, anders gesagt, sind das die Hauptgründe dafür, dass Behinderte keine gleichen Chancen vorfinden.

Juristische Antwort auf diese geänderte Einstellung zu Behinderungen: Schließung von Einrichtungen, Versuch, Behinderte zu unterstützen, sodass sie in der Gemeinschaft leben können, Unterricht in der Regelschule mit entsprechender Unterstützung der Behinderten, Gesetze gegen die Diskriminierung von Behinderten, wobei die Zielsetzungen der Gesetzgebung vielleicht nicht immer gelungen waren.

- USA – eines der ersten Länder, die sich diese neue Einstellung zu eigen machten: Gesetzgebung verbietet Diskriminierung von Behinderten – Americans with Disabilities Act 1990 (amerikanisches Behindertengesetz).
- Mitte der 90er-Jahre: UNO und EU verabschieden nicht bindende Instrumente zu diesem Ansatz – keine juristischen Rechte für Einzelpersonen.
- 1993: UN-Grundsätze zur Angleichung der Chancen von Menschen mit Behinderungen.
- 1996: EU verabschiedet zwei wichtige Dokumente zur Chancengleichheit für Behinderte.
- 2000: EU verabschiedet ein darauf aufbauendes Gesetz, wonach die Mitgliedsstaaten nationale Gesetze zum Verbot der Diskriminierung von Behinderten im Arbeitsbereich verabschieden müssen – führt zur Novellierung des Behinderteneinstellungsgesetzes in Österreich sowie verschiedener Landesgesetze.
- 2006: Übereinkunft in den Vereinten Nationen über eine Konvention zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen – noch nicht in Kraft getreten.

Die neuen Gesetze in den Vereinten Nationen, der EU und auf nationaler Ebene erkennen an, dass Behinderte wegen ihrer Beeinträchtigung nicht immer in der gleichen Situation sind wie Menschen ohne Behinderung – aber das heißt nicht, dass Behinderten gleiche Chancen verwehrt werden sollen, sondern es bedeutet, dass Behinderte möglicherweise anders behandelt werden müssen, um die gleichen Chancen zu haben wie Menschen ohne Behinderung, also verschiedenartige Behandlung, um Chancengleichheit zu erzielen.

Ein einfaches Beispiel: Mitarbeiter bekommen von ihrer Firma ein Büro im ersten Stock eines Gebäudes. Sie müssen Stiegen steigen, um in den ersten Stock zu gelangen. Wenn ein Mitarbeiter im Rollstuhl sitzt oder Probleme beim Stiegensteigen hat und man ihm ein Büro im ersten Stock gibt, entsteht ihm ein Nachteil – er hat keinen Zugang zum Büro.

Rein formal gesehen wird der Mitarbeiter im Rollstuhl genauso behandelt wie die Mitarbeiter ohne Behinderung – aber diese Gleichbehandlung hat eine Benachteiligung und Ausgrenzung zur Folge. Lösung: Man behandelt den Behinderten anders, indem man ihm ein Büro im Erdgeschoß gibt, das für ihn zugänglich ist. In dem Fall ist die Benachteiligung offensichtlich – es gibt noch viele subtilere Fälle.

Im Gegensatz dazu muss man einen blinden Mitarbeiter, der Stiegen steigen kann, nicht anders behandeln, er kann ein Büro im ersten Stock bekommen. Verschiedene Behandlung ist nur erforderlich, wenn sie notwendig ist, um dem Behinderten Chancengleichheit einzuräumen. Wenn ein Behinderter in der gleichen Lage ist, sollte er gleich behandelt werden.

Rechtlich gesehen nennen wir dieses Erfordernis, Behinderte anders zu behandeln, das Erfordernis einer angemessenen Anpassung. Dieses Erfordernis findet in allen Rechtsordnungen – wie gesagt: EU, UNO, Österreich – Anwendung.

Gemäß EU-Recht gilt diese Verpflichtung nur im Bereich Arbeitsrecht und Schulwesen – sie verpflichtet den Arbeitgeber, die Beeinträchtigung anzuerkennen und zu überlegen, welche Veränderungen er vornehmen könnte, damit der Behinderte seiner Beschäftigung vorschriftsmäßig nachgehen kann.

Beispiele für Anpassung: Änderung der Aufgabenstellung, Bereitstellung eines Helfers, z. B. zum Vorlesen, angepasste Ausrüstung, geänderter Arbeitsplan. Veränderungen können Geld kosten oder Unterbrechungen verursachen – der Arbeitgeber ist nicht verpflichtet, Veränderungen/Anpassungen vorzunehmen, wenn daraus eine überproportionale Belastung entstünde (schwierig zu beweisen). Wenn der Arbeitgeber keine Anpassungen vornimmt, obwohl er könnte, ist das Diskriminierung.

Angemessene Anpassung ist ein Schlüssel zum Erreichen der Chancengleichheit – der Behinderte sollte in die Diskussion darüber, welche Anpassung erforderlich ist, einbezogen werden – die Einräumung dieses Rechts sollte ein Beitrag zum Empowerment sein.

In Österreich bezieht sich das Behindertengleichstellungsgesetz auf die Zugänglichkeit von Bundesgebäuden und -dienstleistungen – in den meisten anderen europäischen Staaten gibt es keine solchen Vorschriften.

Zukunft für Europa: Recht auf andere Gebiete ausweiten, insbesondere Built Environment (gebaute Umwelt) und Zugang zu Waren und Leistungen. Das US-Recht hatte großen Einfluss auf das Built Environment.

Jo Spelbrink

## Soziale Evolution durch Begegnung

Visionen eines österreichischen „Behinderten“

### Behindert ... nur solange es Barrieren gibt!

Der Begriff „Behinderung“ ist ein abstrakter Sammelbegriff für eine bunte, gemischte Gruppe von Menschen, die trotz allem dennoch Fähigkeiten haben, die auf den ersten Blick vermeintlich unsichtbar sind oder im Verborgenen liegen. Doch die „Diktatur“ der gesellschaftlichen Ideale bestimmt(e) über Sein oder Nichtsein, Zweck und Nutzen, Leistung und Werte.

Das Wort „Behinderung“ löst einen Zwiespalt aus. Das Negative überwiegt augenscheinlich. Im Streben der Gesellschaft nach dem Ideal zeigt sich eine gewisse Körperfeindlichkeit, die sich gegen den Menschen selbst richtet. Das Wort „Behinderung“ führt damit zu Ausgrenzung, Barrieren und zu einem Mitleidsdenken, das Menschen mit Behinderung nur kurzfristig hilft, aber noch mehr behindert. Es ist längst Zeit für eine neue Perspektive!

### Österreich 2006 und das Gleichstellungsgesetz

Seit dem 1. Jänner 2006 ist das Gleichstellungsgesetz in Kraft. Es ist trotz Beteuerungen aus Politik und Gesellschaft nur erst ein sehr bescheidener und im europäischen Vergleich später Anfang. Doch ist es wenigstens ein Beginn. Es hat sich bisher im Alltag der Behinderten noch nicht viel geändert. Es gibt neue rechtliche Bestimmungen, die beispielsweise aufgrund langer Übergangsregelungen im baulichen Bereich und der Schlichtungsmöglichkeiten bei Diskriminierung noch zu wenig Anreiz bieten, um schlagkräftige Impulse zu liefern, aber immerhin!

Die gesellschaftliche Wahrnehmung dieser Thematik ist nur dort hoch, wo Begegnung stattfindet. Sie kann sowohl real im Persönlichen als auch medial stattfinden. Daher ist es von enormer Wichtigkeit, dass es neben den Gesetzen auch genügend gesellschaftliche Berührungspunkte gibt, damit ein breites öffentliches Bewusstsein möglich ist. Dieses ist sehr stark von einem einseitigen Charitycharakter geprägt, dessen Nachhaltigkeit sich eher bei sich selbst zeigt und statt Begegnung mit behinderten Menschen eine gewisse Distanz aufrechterhält.

## Mediale Vielfalt für die Kulturnation

Österreich hat ein großes kulturelles Erbe durch seine Vergangenheit als ehemals großer Vielvölkerstaat, die bis in die Gegenwart reicht und einen wesentlichen Teil seiner heutigen kulturellen Identität ausmacht. Dennoch muss man den historischen Umständen Rechnung tragen. Es wurden schon damals viele Minderheiten in Österreich gefördert, wie man heute noch an historischen Bauten in Wien ersehen kann. Auch für Menschen mit Behinderungen wurden in dieser Zeit gewisse außergewöhnliche Errungenschaften geleistet. Beispielsweise ist kaum bekannt, dass in Österreich die erste staatliche Gehörlosenschule der Welt gegründet wurde. Deren Wirkung reichte bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts.

Dieses Thema ist insofern aktuell, als das kommende Jahr 2007 das EU-Jahr der Gleichbehandlung ist. Ein Jahr für die Förderung der Vielfalt und gegen Diskriminierung. In Zeiten einer von den Medien geprägten Demokratie kommt der österreichischen Medien- und Presselandschaft eine besondere Verantwortung zu. Menschen mit Behinderung sollen in diesem Zusammenhang nicht nur am Rande erwähnt werden, sondern gleichberechtigt zu allen anderen Gruppen. Hier ist besonders auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk gefordert, Vielfalt zuzulassen. Denn die Kreativität ist immer dort am höchsten, wo Vielfalt herrscht. Deshalb sollte man sich darüber Gedanken machen, endlich einen breiteren medialen Raum zu gewähren, in dem Menschen mit Behinderung einen Zugang finden, sowohl zum Angebot als auch zu dessen Gestaltung selbst. Denn selbst das Vorbild des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weltweit, die britische BBC, hat darin positive Erfahrungen sammeln können, ebenso die Privaten und die Werbung. Der Zugang zum Thema ist dort ein ganz anderer als hierzulande, sowohl bei den Verantwortlichen als auch bei den Konsumenten. Wenn man das in Österreich als Chance sieht, dann käme das langfristig der österreichischen Kulturnation zugute, denn Barrieren werden abgebaut und neue Begegnungen sowie Kulturentwicklung ermöglicht.

### Barrierefreie Wirtschaft, Infrastruktur und Bildung: Utopie oder Chance?

Die heutige Wirtschafts- und Arbeitswelt ist einem steten und sehr dynamischen Wandel ausgesetzt. Der Ruf nach Infrastruktur- und Bildungsreformen ist in Österreich fast täglich zu vernehmen, sei es durch Politiker oder Wirtschaftsleute. Diese geforderten Maßnahmen betreffen alle Menschen und Menschen mit Behinderung umso mehr. Auf den ersten Blick denken dabei viele an das Schreckgespenst der Globalisierung

und Arbeitslosigkeit. Oder man sieht sich den Zustand der Gesundheitsvorsorge oder die zunehmende Unsicherheit der Pensionen an.

Vor diesem Hintergrund muss sich Barrierefreiheit in der Gesellschaft wie eine Utopie anfühlen. Doch was ist, wenn man umzudenken beginnt und schaut, dass die Barrierefreiheit als Chance für alle wahrgenommen wird und damit selbstverständlich wird? Vielleicht müssen wir uns wieder mehr dem Menschen annähern. Denn es hat immer geheißen, dass es einen Markt gibt, um menschliche Bedürfnisse zu befriedigen. Kann es sein, dass wir unbewusst an den Bedürfnissen der Menschen vorbeigieren? Wenn ja, dann müsste man Menschen mit Behinderungen endlich in ihren Bedürfnissen mehr ernstnehmen und damit neue Möglichkeiten schaffen, die weit über die Barrierefreiheit hinausgehen.

Stellen Sie sich beispielweise den selbstverständlichen Einsatz von persönlichen Assistenten für Mobilitätsbehinderte oder gar Relay-Services, welche die telefonische Direktkommunikation zwischen gehörbeeinträchtigten und hörenden Menschen ermöglichen, oder den Einsatz von Gebärdensprache-Dolmetschern für Gehörlose in der Bildung als Infrastrukturinvestitionsmaßnahmen vor! Man schafft damit Begegnung, die sonst nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich wäre. Man schafft Gespräche und damit auch Märkte, indem man Zugänge ermöglicht und umgekehrt neues Sozial- und Humankapital schafft. Soziale Evolution durch Begegnung mit größerer Vielfalt und einen neuen Umgang mit Menschen.

Wenn das alles möglich wäre, würde ich mich dann noch als behindert bezeichnen? Nein, sondern als gleichberechtigten Menschen, der Chancen wahrnehmen kann und darf. Für die einen würde das heißen: Ich sei ein Träumer! Für die anderen hieße das: Ich habe einen Traum! Es ist eine Frage der Einstellung.

*Joe Spelbrink*

## **Social Evolution by Means of Encounters**

**Visions of an Austrian "disabled" person**

### **Disabled ... only as long as there are barriers!**

The term "disability" is an abstract comprehensive term for a motley, mixed group of people who in spite of all still have talents which at first sight may seem invisible or lie hidden. But the "dictatorship" of social ideals has decided on existence or non-existence, purpose and use, achievement and values.

The word "disability" puts people into a dilemma. Obviously, negative associations prevail. There is a certain rejection of the body in society's striving for the ideal and thus aimed against mankind himself. So striving for the ideal leads to exclusion, barriers and a sense of sympathy which helps the disabled person just for a short time but turns out to be even more obstructive. It is high time for a new point of view!

### **Austria 2006 and the Equality Act**

The Equality Act has been in force since January 1, 2006. Despite of solemn declarations of politicians and the society, it is only a very modest starting-point, and has been made quite late in comparison with other European countries, too. But at least it is a beginning. So far, nothing much has changed in everyday life of disabled persons. There are new legal provisions, which do not yet act as an incentive to give new impetus, due to long interim regulations in building adaptations and conciliation opportunities in cases of discrimination, but anyway!

Perception by society is high only in cases where there are encounters. They may be real, take place in personal settings or in the media. Hence it is of the utmost importance to see to it that besides laws there are enough social contacts in order to enable broad public awareness. This awareness is moulded by a one-sided charity character whose lastingness shows rather in itself and keeps up a certain distance instead of enabling an encounter with disabled persons.



## Medial diversity for a civilized nation

Austria has a great cultural heritage due to its past as a former multi-ethnic state. This heritage reaches into the present and constitutes a substantial part of today's cultural identity. However, one must allow for historic circumstances. As you can see from historical buildings in Vienna, even then many minorities were supported in Austria. And at that time certain extraordinary achievements were made for disabled persons. For instance, it is hardly known that Austria was the first country in the world to establish a state school for deaf persons. Its effects reached to the beginning of the 19th century.

This subject is topical insofar as 2007 will be the EU year of equal opportunities for all. One year for promoting diversity and fighting off discrimination. In times of a democracy characterized by the media, the Austrian media and press scene bears special responsibility. In this connection, disabled persons should not only be mentioned casually but on an equal footing with all the other groups. Here, public broadcasting channels are particularly challenged to allow diversity. For creativity is always highest where there is diversity. Therefore one should consider granting at last broader access to media, where people with disabilities get access to the media as well as to shape them themselves. For even the BBC, a prototype of public broadcasting all over the world, has been able to gain positive experience, concerning private persons as well as advertisement. There, the approach of the persons in charge and the consumers is very different from here. If this were seen as a chance in Austria, the Austrian nation would benefit in the long run, because barriers would be done away with and new encounters, thus cultural development, would become possible.

## Barriere-free economy, infrastructure and education: an utopia or a chance?

Today's business and working world undergoes constant and very dynamic changes. The call for reforms of infrastructure and education can be heard in Austria nearly every day, be it from politicians or business experts. These measures concern all people, and disabled persons even more still. At first glance, many people think of the nightmare of globalization and unemployment. Or one thinks of the state our health care system is in and how insecure our pensions are becoming.

Against this background, a barriere-free society must feel like an utopia. But what if one begins to rethink and sees to it that a barriere-free society is seen as a chance

for all and thus becomes self-evident? Maybe we must turn to the people again. For haven't they always been saying that the market is here to supply the wants of the people? Can't it be that we are acting against the wants of the people subconsciously? If this is true, the wants of disabled persons should at last be taken seriously and so open up new possibilities far beyond that.

For instance, imagine a matter-of-course employment of personal assistants for people with motor handicaps or even relay services enabling direct telephone communication between persons with hearing impairments and hearing persons or employment of sign language interpreters for deaf persons in education as a means of investment into infrastructure! Thus you create encounters which otherwise would be possible only with great reservations or even would not be possible at all. Such measures would create communication and thus markets by providing access and, vice versa, new social and human capital. Social evolution by means of encounters with a greater diversity and new treatment of persons.

If all of this were possible? Would I still call myself disabled then? No, I'd call myself a man having equal rights, a man who can and may take chances. Some might say I'm dreamer. Others might say I have a dream! It is a matter of attitude.

**IMPULSREFERATE UND  
ANSCHLIESSENDE DISKUSSIONEN**

## Pflege – ein soziales (Grund-)Recht?

Europäische Wohlfahrtsstaaten haben im 20. Jahrhundert umfassende Wohlfahrtsysteme entwickelt. Spezifische Politikansätze für ältere Menschen im Bereich der Langzeitpflege blieben im Unterschied dazu aber lange Zeit unterentwickelt. In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben allerdings vor allem demografische und sozialstrukturelle Bedingungen zu einer verstärkten Aufmerksamkeit für dieses Politikfeld geführt. Zahlreiche Länder haben eine Neuorientierung in der Pflegepolitik eingeleitet, haben neue Politikansätze vorgeschlagen oder diese auch bereits umgesetzt. Der Beitrag untersucht, ob sich aus diesen Politikentwicklungen die Schaffung sozialer Rechte bzw. eines sozialen Grundrechts auf Pflege ableiten lässt. Dazu gibt der Beitrag zuerst einen kurzen Überblick zu den wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen im Allgemeinen und in der Langzeitpflege für ältere Menschen im Besonderen. Der Beitrag fasst dann die wesentlichen Trends zusammen und diskutiert diese im Hinblick auf das Konzept sozialer (Grund-)Rechte.

Vorab kurz zum Konzept der sozialen Rechte bzw. der sozialen Grundrechte, ohne dabei näher auf die juristischen oder moralphilosophischen Diskussionen einzugehen. Mit dem sozialen Recht wird eine positive Leistung des Staates gefordert, mit dem sozialen Recht wird auf den Rechtsanspruch verwiesen, der vor einer bestimmten Behörde oder einem Gericht in einem gesetzlich geregelten Verfahren durchsetzbar ist. Von einem sozialen Grundrecht ist dann die Rede, wenn die positiven Ansprüche an den Staat durch die Verfassung abgesichert sind. Ein Rechtsanspruch (ein soziales Recht) besteht in Österreich etwa auf das Pflegegeld. Es gibt aber in Österreich keine Verfassungsbestimmung, die unmittelbar auf Pflege oder Pflegebedürftigkeit verweist.

### Wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen im 20. Jahrhundert

Die ersten Sozialversicherungssysteme in den 1880er-Jahren werden vielfach als der Ausgangspunkt der modernen europäischen Sozialpolitik gesehen. In den folgenden Jahrzehnten wurden sowohl das Leistungsspektrum als auch der Umfang der abgesicherten Personengruppen ausgedehnt. In den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts baute Sozialpolitik für die großen sozialen Risiken vor allem auf dem Sozialversicherungsgedanken auf, nach dem Ansprüche auf der Leistung von Beiträgen beruhen bzw. Leistungen von nahen Angehörigen in Anspruch genommen werden können. Mit dem Beveridge-Report aus dem Jahr 1942 rückte der Status als BürgerIn

eines Landes stärker in den Mittelpunkt sozialpolitischer Konzeptionen. Danach sollen Menschen unabhängig von ihrem sozioökonomischen Status und unabhängig von einer vorangegangenen Beitragsleistung Zugang zu Maßnahmen der sozialen Absicherung haben. Diese Konzeption hat sich vor allem im Bereich des Gesundheitswesens weit verbreitet, sei es durch die Schaffung sogenannter nationaler Gesundheitssysteme oder die Ausdehnung der Zielgruppe sozialer Krankenversicherungssysteme auf die gesamte oder nahezu die gesamte Bevölkerung eines Landes. Auf diesen Wegen wurden im 20. Jahrhundert umfassende Wohlfahrtsysteme zur Absicherung gegenüber den Risiken Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit und den Einkommensentfall nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben geschaffen. Es wurden soziale Rechte etabliert, die entweder an der Staatsbürgerschaft oder dem Wohnsitz der betroffenen Personen oder am Versichertenstatus im Rahmen sozialer Versicherungssysteme ansetzen, es wurden in vielen Ländern aber auch soziale Grundrechte in die Verfassung aufgenommen.

Spezifische Politikansätze zur Absicherung des Risikos der Langzeitpflegebedürftigkeit blieben im Unterschied dazu in vielen europäischen Ländern lange Zeit unterentwickelt und fragmentarisch. Lediglich in den nordeuropäischen Ländern, in den Niederlanden sowie in engerem Rahmen in Großbritannien gibt es eine längere Tradition der sozialen Dienstleistungsangebote im stationären und im mobilen Bereich. Auch in anderen Ländern gab es Angebote im Alten- und Pflegeheimbereich, allerdings bei geringerer Bettendichte und vielfach auf der Basis von Finanzierungsmodellen, die an Sozialhilfeprinzipien anknüpfen. Pflegebedürftigkeit wurde aber selten als eigenständiges soziales Risiko wahrgenommen und in der Wohlfahrtspolitik auch so behandelt. Außerhalb der nordeuropäischen Länder wurde Pflege und Betreuung primär als familiäre Verantwortung gesehen – und wird dies vielfach bis heute.

### Aktuelle Entwicklungen in der Pflegepolitik

In den vergangenen zwei Jahrzehnten kam es zu einer verstärkten Aufmerksamkeit für das Politikfeld der Langzeitpflege. Dabei wird vor allem auf die demografischen Entwicklungen, auf damit einhergehende medizinische, pflegerische und ökonomische Herausforderungen sowie auf Veränderungen im sozialstrukturellen Kontext verwiesen. Der Anteil der über 80-Jährigen wird nach Eurostat-Prognosen von derzeit etwas mehr als 4 % der Gesamtbevölkerung auf knapp 6 % im Jahr 2020 und etwas mehr als 9 % im Jahr 2040 ansteigen. Der Anteil der über 65-Jährigen wird sich von derzeit knapp 17 % auf nahezu 30 % verdoppeln. Dies wird auch zu einer substantiellen

Zunahme des Pflege- und Betreuungsbedarfs führen, auch wenn das konkrete Ausmaß sehr davon abhängen wird, ob die erwartete weiter steigende Lebenserwartung mit zunehmendem oder sogar sinkendem Pflege- und Betreuungsbedarf einhergehen wird. Neben dem Bedarf an Pflege sieht sich die Gesellschaft aber auch aufseiten der Erfüllung dieses Bedarfs Veränderungen gegenüber. Veränderte Haushaltsformen, die Erwartung an höhere und verlängerte Erwerbstätigkeit und die damit einhergehende soziale Absicherung oder auch veränderte Vorstellungen von familiären Pflichten schaffen einen beträchtlichen Druck auf familiäre, informelle Betreuungsformen. Gleichzeitig sind pflegebedürftige Menschen aber weiterhin in hohem Maße auf die Pflege und Betreuung im engen Familienkreis angewiesen.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Herausforderungen haben europäische Länder in der jüngeren Vergangenheit begonnen, sich etwas stärker des Themas Langzeitpflege anzunehmen. Es wurden Politikvorschläge entwickelt, es wurden Neuorientierungen in der Pflegepolitik vorgenommen, und es wurde die Pflege in verschiedenen Ländern auch auf neue Fundamente gestellt.

Erstens zeigt sich ein klarer Trend, Pflege als eigenständiges soziales Risiko anzuerkennen und in der Sozialpolitik auch so zu begreifen. Zweitens hat sich in der konkreten Pflegepolitik der Fokus zur mobilen Betreuung hin verschoben, auch wenn in vielen Ländern in der konkreten Ressourcenverwendung bis heute der stationäre Bereich dominiert. Weiters zeigt sich ein klarer europaweiter Trend hin zu Geldleistungssystemen. Für Zwecke der Pflege und Betreuung werden Geldleistungen gewährt, die mehrheitlich an betreuungsbedürftige Personen, in einigen Fällen auch an informelle Betreuungspersonen gerichtet sind. Gemeinsame Ziele der verschiedenen Modelle sind die Förderung der Autonomie der EmpfängerInnen, die Unterstützung von Betreuung und Pflege in der privaten Umgebung, die Förderung der Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen, verbunden mit der Hoffnung, dass damit Pflegevorsorge auch nachhaltig finanziert werden kann. Ein wesentlicher Unterschied der Modelle besteht aber in den konkreten Verwendungsmöglichkeiten der Geldleistung. Auf der einen Seite des Spektrums findet sich das österreichische Pflegegeldmodell, das den EmpfängerInnen keine Vorgaben hinsichtlich der Verwendung macht. Ziel der Leistung ist es, pflegebedingte Mehraufwendungen abzudecken; dies kann die Inanspruchnahme von sozialen Diensten, den Ankauf von Hilfsmitteln oder die informelle Organisation von Pflege- und Betreuungsleistungen umfassen. Im deutschen Modell der Pflegeversicherung besteht die Wahlmöglichkeit zwischen Geld- und Sachleistungen, wobei es bezüglich der Verwendung der Geldleistungen ebenso keine

festen Vorgaben gibt. Eingeschränkte Verwendungszwecke finden sich in Geldleistungsmodellen in Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden. Im niederländischen Modell werden im Rahmen des Assessments jene Funktionsbereiche erfasst, in denen Pflege- bzw. Betreuungsbedarf besteht. Die Betroffenen haben dann die Möglichkeit der Wahl zwischen direktem Leistungsbezug und persönlichen Budgets. Im Falle persönlicher Budgets bestehen Wahlmöglichkeiten, Leistungen von etablierten Leistungsanbietern anzukaufen bzw. Betreuungspersonen anzustellen, allerdings nur eingeschränkte Möglichkeiten, Gelder für informelle Betreuungspersonen oder für Hilfsmittel aufzuwenden. Schließlich wurde in der jüngeren Vergangenheit auch der informellen Betreuung vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt, auch wenn diese vielfach nur rhetorischer Natur ist. Beispiele für systematischere Unterstützungsmodelle finden sich etwa in Deutschland. Hier besteht die Möglichkeit, im Rahmen der Pflegeversicherung regelmäßig Pflege- und Betreuungsleistungen als Entlastungsangebot von außen in Anspruch zu nehmen. Auch wird hier der Versicherungsschutz für informell Betreuende systematisch angeboten, während sich in Österreich nur die Möglichkeit der freiwilligen begünstigten Versicherung findet. In einigen Ländern wird außerdem die Anstellung von bislang informell Pflegenden über Geldleistungen forciert.

### **Ein soziales (Grund-)Recht auf Pflege?**

In der jüngeren Vergangenheit haben zahlreiche europäische Länder in der Langzeitpflege bedeutende Reformschritte gesetzt bzw. Reforminitiativen gestartet. Es stellt sich die Frage, ob damit Pflege auch verstärkt als soziales Risiko anerkannt wird, das für die Betroffenen mit konkreten sozialen Rechten auf spezifische Leistungen und mit einem sozialen Grundrecht auf Pflege ausgestattet ist.

Die jüngst realisierten oder aktuell diskutierten Pflegepolitikkonzepte lassen jedenfalls den Willen zur breiteren Etablierung von sozialen Rechten im Bereich der Pflege erkennen. Allein das Bewusstsein in der Bevölkerung und bei den Entscheidungsträgern, dass Pflegebedürftigkeit ein eigenständiges soziales Risiko darstellt, bedeutet eine wichtige Grundlage für die Entwicklung von sozialen Rechten wie auch sozialen Grundrechten. In vielen Ländern wurden tatsächlich neue Rechtsansprüche auf Leistungen geschaffen, die entweder früher nicht verfügbar waren oder aber ohne Rechtsansprüche ausgestattet waren. In vielen Ländern wurden damit der Umfang der Leistungen sowie die Qualität der Ansprüche (in Form von Rechtsansprüchen) verbessert.

Bei einer genaueren Betrachtung der Entwicklungen werden aber auch die Einschränkungen deutlich, vor allem vor dem Hintergrund der erwarteten finanziellen Implikationen. Die Inanspruchnahme von Leistungen, auch von Geldleistungen, sieht in vielen Ländern beträchtliche Selbstbeteiligungsanteile vor. Die Finanzierung vor allem von Heimplätzen folgt letztlich in vielen Ländern nach wie vor den Prinzipien der Fürsorge. In der konkreten Ausgestaltung der Finanzierung von mobilen Diensten oder Altenheimen wird die öffentliche Unterstützung zunehmend auf den engeren Bereich jener Pflege- und Betreuungsaspekte konzentriert, die umfassendere Qualifikationen erfordern. Dies kann durch die Gestaltung von Selbstbeteiligungsmodellen ebenso erfolgen wie durch die Berücksichtigung der Verfügbarkeit informeller Betreuungsressourcen bei der Feststellung des Betreuungsbedarfes. Gleichzeitig ist die vielfach propagierte Unterstützung informeller Betreuung mehr rhetorischer denn faktischer Natur. Und schließlich scheitern viele ausgearbeitete Konzepte zur Weiterentwicklung des Pflegesektors schlicht an der Nichtrealisierung aus budgetären Gründen.

Es gilt daher weiter, das Bewusstsein für soziale Grundrechte für Menschen mit Pflegebedarf, aber auch für jene, die informell Betreuungsaufgaben übernehmen, zu stärken.

*Daniela Pruner*

## **Perspektiven für benachteiligte Kinder und Jugendliche**

Ich sehe meine Aufgabe heute darin, hier ein paar Bereiche aufzuzeigen, in denen Kinder und Jugendliche in unserer Gesellschaft benachteiligt werden.

Ich weiß, dass hier am Podium und im Publikum ExpertInnen aus den verschiedensten Bereichen vertreten sind, und ich denke mir, dass nicht meine einzelne Sichtweise, sondern unser gemeinsamer Austausch das Interessante der nächsten Stunden sein wird. Aber als Einstieg in unser Thema möchte ich folgende Aspekte ansprechen:

### **In welchen Bereichen werden Kinder und Jugendliche benachteiligt?**

Allgemein orte ich ein Ungleichgewicht in der Wertigkeit zwischen Erwachsenen und Kindern, das sich in einem oft kinderfeindlichen Klima äußert; Extrembeispiele sind die tagtägliche Gewalt und der Missbrauch an Kindern. Benachteiligung findet in unterschiedlichen Lebensumfeldern der Kinder und auf unterschiedlichen Ebenen unseres Gesellschaftssystems statt.

- **Bereich der Rechte von Kindern und Jugendlichen**

Ihre Rechte, die in der KRK niedergeschrieben sind, wurden noch immer nicht in der Bundesverfassung verankert – damit sind sie auch nicht einklagbar.

- **Bereich der Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in sie betreffende Entscheidungsprozesse**

Kinder und Jugendliche werden noch immer oft nicht gefragt und gehört, wenn es um Entscheidungen geht, die sie betreffen: Schulwahl, politische EntscheidungsträgerInnen, LehrerInnen/KindergärtnerInnen, Urlaubsziele etc.

- **Bereich des Ausschlusses von Informationssystemen**

Es fehlen qualitativ hochwertige Medien für Kinder und Jugendliche – das wäre wichtig als Entscheidungsgrundlage.

- **Bereich der Medienberichterstattung bei Kindern und Jugendlichen**

Die Medienberichterstattung missachtet und verletzt oft die Privatsphäre bzw. ist oft ausschließlich negativ.

- **Bereich der unterschiedlichen Ländergesetzgebung in Österreich**  
Dies wurde z. B. vom Kinderrechte-Ausschuss der UNO als Diskriminierung benannt.
- **Bereich der asylsuchenden Minderjährigen**  
Minderjährige haben oft aufgrund ihrer sprachlichen, kulturellen, finanziellen Ressourcen kaum Zugang zu Bildungs- und Freizeitangeboten; noch immer wird in den verschiedenen Stellen die Altersfeststellung der Jugendlichen unterschiedlich gehandhabt, wie ich von den Kinder- und Jugendanwaltschaften erfahre.
- **Bereich, der auch in Österreich zunimmt: von Armut betroffene Kinder und Jugendliche**  
Derzeit sind an die 113.000 Kinder davon betroffen. Das Problem hat sich von älteren Menschen hin zu den jungen verlagert.  
Gesundheitliche Folgeerscheinungen: z. B. Zähne, Spätfolgen aufgrund ungesunder Ernährung etc.  
Bildungssystem: kaum weiterführende Schultypen, Bildungsniveau der Eltern ist immer noch ausschlaggebend für das der Kinder; das derzeitige Bildungssystem trägt immer noch zur Aufrechterhaltung der bestehenden Bildungsschichten bei.  
Freizeit- und nonformale Bildungsangebote können weniger genutzt werden: meist kostenpflichtig, oder arbeitende Eltern haben keine Zeit oder auch keinen persönlichen Zugang dazu.  
Ausgrenzung unter Gleichaltrigen.
- **Bereich der Kinder und Jugendlichen mit nichtdeutscher Muttersprache bzw. anderem kulturellem Hintergrund**  
Oft gibt es Schwierigkeiten im Bildungssystem und damit auch schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt.
- **Bereich der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen**  
Bekannterweise haben diese Schwierigkeiten im öffentlichen Verkehr, im Bildungssystem sowie im Freizeitbereich.

Das waren Problembereiche ...

Nun zu den Perspektiven – ein paar Ideen:

- **Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention**, in der in 45 Artikeln die Rechte von Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahre niedergeschrieben sind. Österreich hat die KRK zwar unterzeichnet, allerdings mit Erfüllungsvorbehalt. Auch sind die Kinderrechte bisher nicht in der Bundesverfassung verankert, was die Rechte bisher nicht einklagbar macht. Wären sie einklagbar, müsste sich in einigen Bereichen etwas ändern!
- **Außerschulische Kinder- und Jugendarbeit** (aus der ich ja komme) kann niedrigschwellige Angebote im Freizeitbereich und in der non-formalen und informellen Bildung machen.
- **Reformen im Schulsystem**: Ich denke dabei an kleinere Schulklassen, mehr StützlehrerInnen, z. T. muttersprachlichen Unterricht, Anerkennung des Kindergartens als Bildungseinrichtung, was bewirken würde, dass er kostenlos würde und flächendeckend angeboten werden müsste. Außerdem wäre ich für ein Gesamtschulsystem, weil es meiner Meinung nach die Herkunftsunterschiede ausgleicht.
- **Klarere Zuständigkeiten im Asylbereich** würden helfen, dass Asylsuchende nicht zwischen den einzelnen Institutionen auf der Strecke bleiben.
- Hochqualitative **Informationsmedien für Kinder und Jugendliche** samt **flächendeckenden Beteiligungsmodellen** im Schulbereich und auf lokaler politischer Ebene, aber auch bei Wahlen.
- **Bekämpfung der Kinderarmut**  
Viele Kinder, gerade von alleinerziehenden Eltern, erhalten nicht einmal die ihnen zustehenden Alimente. Für mich ist die Idee einer Grundsicherung für Kinder sehr überlegenswert!

## Empowerment für Menschen mit Behinderung

Der Begriff Empowerment stammt aus den USA. Seine Wurzeln reichen zurück ins 19. Jahrhundert der US-amerikanischen Sozialgeschichte. Zum ersten Mal begegnen wir dem Begriff Ende der 50er-Jahre in Bürgerrechtsbewegungen („civil rights movements“) der schwarzen Minderheitsbevölkerung („black empowerment“). Diese Bewegungen waren in der nachfolgenden Zeit inspirierend für andere Gruppen in gesellschaftlich marginaler Position, so zum Beispiel für Eltern behinderter Kinder, für die Independent-Living-Bewegung von Menschen mit Körper- oder Sinnesbehinderungen sowie für Selbstvertretungsgruppen („People First“) von Menschen mit Lernschwierigkeiten bzw. geistiger Behinderung.

Nicht selten wird Empowerment mit „Selbstbefähigung“, „Selbstermächtigung“ oder „Selbstbemächtigung“ übersetzt. Solche Begriffsbestimmungen greifen jedoch zu kurz und werden dem Anliegen nicht gerecht, welches mit dem Empowerment-Konzept im Bereich der sozialen Arbeit, Gesundheitsfürsorge, Behindertenhilfe und Heilpädagogik verbunden wird. Dieses lässt sich durch vier Zugänge erfassen:

1. Empowerment verweist auf *individuelle Selbstverfügungskräfte*, vorhandene Stärken oder Ressourcen, die es dem Einzelnen ermöglichen, eigene Lebensumstände zu kontrollieren, Probleme, Krisen oder Belastungssituationen aus eigener Kraft zu bewältigen sowie ein relativ autonomes Leben zu führen.
2. Empowerment wird mit einer *politisch ausgerichteten Durchsetzungskraft* verbunden, indem sich zum Beispiel Gruppen behinderter Menschen oder Eltern behinderter Kinder für einen Abbau von Benachteiligungen und Vorurteilen, für „Barrierefreiheit“, rechtliche Gleichstellung und Gerechtigkeit engagieren.
3. Empowerment steht im *reflexiven Sinn* für einen selbstbestimmten Lern- und Handlungsprozess, in dem zum Beispiel behinderte Menschen oder Eltern behinderter Kinder ihre Angelegenheiten selbst in die Hand nehmen, sich in eigener Regie Wissen und Fähigkeiten aneignen und soziale Ressourcen, u. a. auch selbst organisierte Gruppenzusammenschlüsse, nutzen.
4. Empowerment wird auch im *transitiven Sinn* benutzt, indem zum Beispiel behinderte Menschen oder Angehörige angeregt, ermutigt und in die Lage versetzt wer-

den, eigene (vielfach verschüttete) Stärken und Kompetenzen zur Selbstgestaltung und Kontrolle der Lebenswelt zu entdecken, zu entwickeln und zu nutzen. An dieser Stelle steht Empowerment für eine *professionelle Praxis*, die sich durch eine *neue Kultur des Helfens* auszeichnet.

Eine besondere Rolle spielt dabei die sog. Stärken-Perspektive (Ressourcenorientierung), der die Annahme zugrunde liegt, dass es fruchtbarer ist, an dem anzusetzen, was einer kann, als ihm (ständig) Probleme, Defizite, Fehlverhalten, Leistungsversagen o. Ä. vor Augen zu führen. Die Stärken-Perspektive fokussiert als methodisches Instrument des Empowerment-Konzepts sowohl individuelle Stärken (Potenziale, Fähigkeiten, Talente ...) als auch soziale Ressourcen, die sich vor allem auf die Verfügbarkeit einer Vertrauensperson und auf die Schaffung und Nutzung von „Enabling Niches“ im Sinne schützender, haltgebender und entwicklungsfördernder Netzwerke (informeller Unterstützungssysteme) beziehen.

Die Philosophie der Stärken verweist auf den ethischen Werterahmen, der aus der Anfangszeit der Empowerment-Bewegungen resultiert und das Fundament der Empowerment-Praxis bildet.

Ein zentraler Grundwert ist die *Selbstbestimmung* des Menschen, die im Empowerment-Ansatz sozial verankert ist.

Ein zweiter ethischer Grundpfeiler ist die *„kollaborative und demokratische Partizipation“*; diese besagt, dass Menschen, die von Entscheidungen betroffen sind, ein Recht auf Anhörung, Mitsprache und Mitbestimmung haben.

Der dritte ethische Bezugspunkt bezieht sich auf eine *„faire und gerechte Verteilung von Ressourcen und Lasten in der Gesellschaft“*. In seinem Fokus steht die Frage nach sozialer Benachteiligung und Ausgrenzung gesellschaftlicher Gruppen sowie das Eintreten für soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Inklusion.

Die Wertebasis des Empowerment-Konzepts, die auf Menschen- und Bürgerrechte verweist, kommt im Bereich der Behindertenarbeit auf vier Handlungsebenen zum Tragen:

1. Die *subjektzentrierte Ebene* fokussiert in erster Linie Wege, die den Einzelnen zur Entdeckung individueller Stärke anstiften und zur Entwicklung neuer Lebenskräfte

und Handlungskompetenzen (Bewältigungsmuster) verhelfen sollen. Hierzu nutzt die Empowerment-Praxis Methoden und Angebote wie z. B. Einzelhilfe (persönliche Lebensstil- oder individuelle Hilfepläne), Beratung als Konsultation, stärkenorientierte Biografiearbeit, soziales Kompetenztraining, Unterstützungsmanagement (Case-Management) und Unterstützernetze („circle of supports“, „circle of friends“).

2. Auf *gruppenbezogener Ebene* kommt es zu einer engen Verschränkung von sozialer Gruppenarbeit, Konsultation und sozialer Netzwerkarbeit. Ein Arbeitsschwerpunkt bezieht sich auf die (Wieder-)Herstellung von tragfähigen Beziehungen und Verbindungen privater Netzwerke (Familien, Freundeskreis, Nachbarschaft), sodass soziale Ressourcen und soziale Unterstützung im vertrauten Nahbereich verfügbar sein können. Ferner zielt die Empowerment-Praxis auf die Entwicklung, Förderung und Unterstützung von Selbsthilfe-Initiativen und Selbstvertretungsgruppen wie „People First“ sowie auf die Vernetzung solcher Systeme auf überregionaler Ebene ab, sodass sich Menschen mit gleichgelagerten Anliegen und Interessen zusammenfinden und politisch einmischen können („policy making“). Wertgeschätzt und unterstützt werden gleichfalls das Peer-Counseling oder Projekte wie „Eltern beraten Eltern“, die Betroffene als Experten in der Zusammenarbeit mit Professionals und Behörden ausweisen.

3. Da viele Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen in (großen) Einrichtungen leben, macht es für die Empowerment-Praxis Sinn, die *institutionelle Ebene* zu beleuchten, um gemeinsam mit den Betroffenen (bzw. stellvertretend im Interesse derer, die nicht für sich selber sprechen können) und ihren Bezugspersonen (Mitarbeitern) einen institutionellen Veränderungsbedarf (Organisationsentwicklung) zu erschließen. Dieser bezieht sich sowohl auf die Entlegitimierung und den Abbau von Hierarchien, Zentralinstanzen und Bürokratien zugunsten der Schaffung demokratischer Entscheidungsstrukturen und Partizipationsformen (z. B. Empowerment-Zirkel; Empowerment-Evaluation) als auch auf Möglichkeiten einer *Deinstitutionalisierung* durch gemeindeintegrierte häusliche Wohnangebote in Verbindung mit sozialen Netzen sowie formellen und informellen Unterstützungssystemen.

4. Schließlich geht es auf der *Ebene der Gemeinde und Sozialpolitik* um Möglichkeiten und Prozesse politischer Einmischung („policy making“) und Einflussnahme durch Betroffene. Empowerment steht hier für Adressatenbeteiligung und wendet sich gegen die Gepflogenheit von Sozialverwaltungen und Wohlfahrtsverbänden, Konzepte (psycho)sozialer und rehabilitativer Hilfen weitgehend unter Ausschluss der Betroffenen zu planen und umzusetzen.

## Kritische Rückfragen und Reflexion

Wenngleich vieles von dem bisher Gesagten verheißungsvoll klingt, sollten wir uns kritischen Rückfragen und einer Reflexion des Empowerment-Konzepts unter besonderer Berücksichtigung der Behindertenarbeit nicht verschließen:

1. Hiesige Verfechter des Empowerments verweisen gerne auf das *Vorbild USA*. Richtig ist, dass gerade dort Empowerment auf eine lange Tradition und seinen Ursprung zurückblicken kann und inzwischen viele lebensweltliche Systeme (Kommunen, öffentliche Institutionen, Bildungsprogramme, Konzepte sozialer Arbeit, Unternehmen ...) erfasst hat. Wenngleich Empowerment in den USA viel Zuspruch erfährt, dürfen freilich hintergründige Aspekte und Schattenseiten dieser Entwicklung nicht ausgeblendet werden. Genau das kommt häufig zu kurz. So wird nicht selten übersehen, dass sich heute in den USA unter dem Stichwort „Empowerment“ Vorstellungen und soziale Interessen unterschiedlicher Provenienz (von Bürgerrechtsbewegungen bis hin zum Wirtschaftsmanagement) vermengt haben. Damit genießt Empowerment auf breiter gesellschaftlicher Ebene hohe Attraktivität. Dadurch aber wird die Gefahr eklatant, dass Empowerment zu einem vollmundigen Schlagwort, ja zur Ideologie verkommt. In der Tat haben wir es in den USA immer auch mit Empowerment-Modellen im Zeichen eines Wirtschaftsliberalismus zu tun, die dem sozialen Ethos kontrapunktisch gegenüberstehen. Ferner darf nicht verkannt werden, dass der hohe Zuspruch des Empowerments in den USA mit einer gesellschaftlichen Entwicklung korrespondiert, die einen kontinuierlichen Sozialhilfeabbau dokumentiert und seit geraumer Zeit die Kluft zwischen Armen und Reichen immer größer werden lässt. Die sozialen Folgeprobleme dieser Entwicklung sollen durch verstärkte Bürgerarbeit („volunteering“) abgefedert werden – aber ist nicht „Rechte ohne Ressourcen zu besitzen ... ein grausamer Scherz?“ (Rappaport 1985, 268).

2. Die Tatsache, dass es kein allgemein akzeptiertes Verständnis von Empowerment gibt, macht – wie oben angedeutet – den Begriff *ideologiefällig*. Daher halte ich es für wichtig, genau anzugeben, was Empowerment bedeutet. Das von mir vertretene Empowerment-Konzept steht in der Tradition der US-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung, insbesondere des „schwarzen Amerikas“. Vor diesem Hintergrund müssen einige Entwicklungen kritisch gesehen werden, die seit einigen Jahren unter dem Stichwort „Empowerment“ zu beobachten sind.

Das gilt insbesondere für den Einsatz psychologischer Trainingsprogramme und Empowerment-Konzepte der „New Economy“, die darauf hinauslaufen, Mitarbeitern eines Unternehmens mehr Eigenverantwortung zu übertragen, um zum Beispiel eine Opti-



mierung von Verkaufsstrategien, Steigerung der Produktivität und Senkung von Kosten zu erzielen. Mitarbeitern mehr autonome Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten zu geben ist im Prinzip nicht unredlich und macht gleichfalls für die Behindertenarbeit Sinn. Allerdings darf sich diese betriebswirtschaftlich geprägte Empowerment-Strategie nicht gegen die Adressaten richten, d. h. in unserem Falle gegen die Rechte und Interessen behinderter Menschen. Nicht wenige psychologische Programme zur Selbstbehauptung und Selbstdurchsetzung, die im Rahmen betrieblicher Schulungen eingesetzt werden, vereinsseitigen den Begriff des Empowerment, indem sie die Idee des „autonomen Subjekts“ überhöhen und einen (asozialen) Individualismus befördern, der nur noch den Eigennutz kennt und den „Ellbogen-Menschen“ zum Ideal macht.

Ferner gibt es Fehlentwicklungen auf dem Gebiet des „kollektiven Empowerments“, wenn zum Beispiel fundamentalistische Gruppen ihren Mitgliedern Pflichtenormen ohne Rücksicht auf individuelle Interessen auferlegen, Andersdenkende denunzieren und Ausgrenzungen erzeugen. Solche Erscheinungen haben mit dem eingangs skizzierten Empowerment-Ethos nichts zu tun, denn Empowerment ist – im ursprünglichen Sinn – ein gesellschaftskritisches Korrektiv zur Gewinnung von mehr Menschlichkeit und sozialer Gerechtigkeit.

3. Meinen Ausführungen ist zu entnehmen, dass das Empowerment-Konzept vom Vorstellungsbild einer „empowered person“ geprägt ist, die als „Experte in eigener Sache“ am besten weiß, was für sie gut und richtig ist. Dieses Subjektmodell findet bei vielen Menschen mit Behinderungen Zuspruch, es steht jedoch in der augenfälligen Gefahr, jene Personen auszugrenzen, die nicht für sich selber sprechen, die weder aus eigener Kraft noch mit Unterstützung eine Lebenssouveränität erstreiten und ein eigenverantwortliches Leben mit einer Behinderung führen können. Das betrifft vor allem Menschen mit schweren kognitiven Beeinträchtigungen und Autismus. Die *Gefahr der Exklusion* besteht vor allem dann, wenn mit dem Stichwort „Empowerment“ der ethische Bezugsrahmen verleugnet und unzureichend aufbereitet wird. Dieser benennt nämlich unveräußerliche Menschenrechte einer modernen Gesellschaft. Und diese Rechte gelten uneingeschränkt für jeden. Das bedeutet, dass dort, wo behinderte Menschen nicht zu einem Eintreten für eigene Belange befähigt werden können, stellvertretend (advokatorisch) gehandelt werden muss. Dieses Engagement verlangt eine selbstreflexive Haltung, um eine paternalistisch bevormundende Unterstützung zu vermeiden.

Um die Chancen des Empowerment-Konzepts für kommunikationseingeschränkte Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen oder Autismus nicht zu verspielen,

sollte der von K. Dörner (2006) formulierte „kategorische Imperativ der Solidarität: ‚Handle in deinem Verantwortungsbereich so, dass du mit dem Einsatz all deiner Ressourcen immer beim jeweils Letzten beginnst, bei dem es sich am wenigsten lohnt‘“ die Empowerment-Arbeit maßgeblich bestimmen. Zugleich ließe sich dadurch der Ideologieverdacht zurückweisen und die Tragfähigkeit des Empowerment-Konzepts für die Arbeit mit behinderten Menschen, die nicht als „Experten in eigener Sache“ imponieren können, unter Beweis stellen.

4. Ein nicht selten gegenüber dem Empowerment-Konzept erhobener Vorwurf bezieht sich auf die *Verschleierung von Macht*. Grundlage allen Empowerment-Handelns ist die Anerkennung der Gleichberechtigung zwischen Professionellen und Betroffenen, die Herstellung einer symmetrischen Arbeitsbeziehung also.

Tatsächlich ist dieser Anspruch ein schwieriges Unternehmen, da er auf der Basis des „Doppelmandats“ professioneller Helfer und damit letztlich einer Ungleichverteilung von Macht zwischen Professionellem und Betroffenem formuliert wird. Empowerment-Vertreter, die sich mit diesem Problem auseinandergesetzt haben, räumen ein, dass selbst Professionelle, die sich dem Gleichberechtigungs-Ethos verschrieben haben, häufig unbemerkt in Machtfallen („power traps“) hineintappen. Eine Möglichkeit, sich gegen diese Gefahr zu schützen, besteht darin, dass die Professionellen die strukturellen Arrangements der Macht wie auch die stillen Verführungen zum Mächtigsein stets einer bewussten und selbstkritischen Reflexion zugänglich machen. Ferner können Empowerment-Zirkel wie auch Praxisberatung oder Supervision weiterhelfen.

Auch dem Assistenz-Modell, das von mir eigens für die Arbeit mit kognitiv beeinträchtigten Menschen konzipiert wurde, wird ein Euphemismus nachgesagt, der asymmetrische Rollenverteilungen und Machtverhältnisse verschleierte, anstatt offenzulegen und zu reflektieren. Zudem sei es – so die Kritik aus dem Lager der Selbstbestimmten-Leben-Bewegung von Menschen mit Körper- oder Sinnesbehinderungen – unzulässig, das professionelle (pädagogische) Handeln als Assistenz zu bezeichnen, da sich mit dem Begriff der Assistenz eine „rein kompensatorische Funktion“ verbinde. Diese enge Auslegung des Assistenzbegriffs, die im Konzept der „persönlichen Assistenz“ Eingang gefunden hat, ist jedoch mit Blick auf die etymologische Herkunft des Wortes nicht zwingend. Ein Assistent kann durchaus mehr als ein „Gehilfe“ sein, nämlich ebenso ein Mitarbeiter, Helfer oder Freund, der Beistand, Mithilfe oder Unterstützung anbietet. Folgerichtig ist es legitim, den Begriff des Assistierens sowohl für professionelle Hilfen als auch für Formen einer informellen Unterstützung zu verwenden.

Nichtsdestotrotz hat G. Steiner (2002, 171) recht, wenn er davor warnt, den Assistenzbegriff unter „Wahrung alter Machtverhältnisse“ zu inflationieren und zu pädagogisieren. Dass es solche Entstellungen gibt, darf nicht in Abrede gestellt werden. Umso wichtiger ist die Selbstreflexion professionellen Handelns dort, wo eine Umkehrung der Definitionsmacht im Sinne des Modells der persönlichen Assistenz (wie es Menschen mit Körper- oder Sinnesbehinderungen einfordern) kaum möglich ist. Dabei denke ich an die Arbeit mit Menschen mit schweren kognitiven Beeinträchtigungen, hier kann selbst eine symmetrische Arbeitsbeziehung in der Regel nur angestrebt werden, wenn kognitive Beeinträchtigungen die Selbstbestimmung der eigenen Lebenszukunft oder eine autonome Lebensführung erheblich erschweren. Ein Assistent oder Unterstützer steht in der Arbeit mit kognitiv beeinträchtigten Menschen vielfach an „beiden Enden der gemeinsamen Situation“ (Buber 1969, 167); und damit befindet er sich in einem professionellen Dilemma, das ihn nicht nur zu Verantwortung, sondern zugleich zu einer beständigen Reflexion des Beziehungsverhältnisses verpflichtet.

5. Zu guter Letzt möchte ich noch einen Kritikpunkt nennen, nämlich die Behauptung, das Empowerment-Konzept sei ein *heimliches Agitationskonzept* mit den Zielen der alten Gesellschaftsveränderung.

Dieser Vorwurf hat seine Berechtigung, wenn er eine Vereinnahmung des Empowerment-Konzepts durch Vorstellungen einer (politischen) Emanzipationspädagogik aus den frühen 70er-Jahren im Blick hat. Diese war zumeist durch eine „Top-down-Praxis“ gekennzeichnet, in deren Lichte Betroffene als „Opfer ihrer Lebensumstände“, als schwach und anleitungsbedürftig betrachtet wurden. Empowerment versteht sich aber demgegenüber als ein „Bottom-up-Konzept“, das Betroffene von Anfang an als kompetent (zuständig) betrachtet, für sich selbst Emanzipation zu erschließen und zu erstreben. Genau dieser Fokus ist z. B. der traditionellen Heilpädagogik fremd. Wir können uns dies am Begriff der heilpädagogischen Förderung vor Augen führen: Förderung im herkömmlichen Sinne (z. B. im Rahmen der sog. heilpädagogischen Übungsbehandlung) bedeutet, etwas aus einem Behinderten zu machen. Der Professionelle setzt hierbei die geforderte Norm. Förderung im Sinne von Empowerment bedeutet hingegen, einen behinderten Menschen dazu anzustiften bzw. zu unterstützen, aus sich selbst etwas zu machen. Diesen Unterschied scheinen viele in der Behindertenarbeit Tätige bis heute noch nicht begriffen zu haben.

#### **Bezugsliteratur:**

Theunissen, G.: Wege aus der Hospitalisierung. Empowerment mit schwerstbehinderten Menschen. Bonn 2000

Theunissen, G./Plaute, W.: Handbuch Empowerment und Heilpädagogik. Freiburg 2002

## FESTAKT IM WIENER RATHAUS

## Das europäische Sozial- und Wirtschaftsmodell

Die enttäuschenden Wachstumswahlen und die hohe Arbeitslosigkeit in Europa haben die Frage aufgeworfen, ob das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell bzw. welche seiner Varianten im verschärften internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig ist.

Bei allen Unterschieden zwischen den Gesellschaftsmodellen der europäischen Länder, geprägt von historischer Entwicklung, aktuellen Problemen und wirtschaftspolitischen Strategien, gibt es genügend gemeinsame Werte und Charakteristika des sozioökonomischen Systems, um von einem europäischen Gesellschafts- und Sozialmodell zu sprechen. Das europäische Gesellschaftsmodell basiert auf einer breiten Verantwortung der öffentlichen Hand für die soziale Wohlfahrt. Diese Verantwortung bezieht sich auf die Absicherung gegen Armut, die Risiken des Lebens wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter und Behinderung, aber auch auf die Gesundheitsvorsorge, die Förderung von Familien und das Bildungsangebot, auf sozialen Dialog, institutionalisierte Arbeitsbeziehungen, Mitbestimmung am Arbeitsplatz und Arbeitsschutz und auf Leistungen, die in der Regel universellen und inklusiven Charakter haben und über den gesamten Lebenszyklus verteilt allen Gesellschaftsmitgliedern zugute kommen und den sozialen Zusammenhalt stärken.

Die Sozialpolitik der EU liegt seit Beginn der europäischen Integration in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten. Auf europäischer Ebene war die Sozialpolitik bis in die Neunzigerjahre im Wesentlichen ein Nebenprodukt der ökonomischen Integration.<sup>1)</sup>

In der Periode dynamischen Wachstums bis in die Siebzigerjahre konnte man eine Konvergenz der Mitgliedsländer zu einem gemeinsamen Modell der „sozialen Marktwirtschaft“ erkennen. Mit den wirtschaftlichen Problemen infolge der Ölkrisen und der Globalisierung kam es jedoch zu unterschiedlichen Anpassungsstrategien und zunehmender Diversifikation, die sich mit jedem Erweiterungsschritt neu gestellt hat und weiter neu stellen wird. Mit einer endogenen, gleichsam automatischen Annäherung der Systeme ist auch in absehbarer Zukunft nicht zu rechnen, eine (nur schrittweise mögliche) Harmonisierung der Sozialsysteme kann daher nur als langfristige Gemeinschaftsaufgabe verstanden werden.

## Typen des europäischen Modells

Wir unterscheiden mehrere Typen innerhalb des europäischen sozioökonomischen Modells:

Das **skandinavische Modell**, dessen Charakteristika in Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark und mit Vorbehalten in den Niederlanden dominieren, gründet sich auf hohe Erwerbsbeteiligung beider Geschlechter durch ein breites öffentliches Dienstleistungsangebot (Kinder- und Altenbetreuung) mit einer effizienten Arbeitsmarktvermittlung (Recht auf Arbeit) und beruflicher Weiterbildung, die die Teilnahme am Erwerbsleben aktiv fördert („workfare society“). Die Sozialpartner spielen eine zentrale Rolle am Arbeitsmarkt, wo Arbeitsbedingungen und Löhne nach dem Prinzip „equal pay for equal work“ auf zentraler Ebene ausgehandelt werden. Die Lohnunterschiede sind daher vergleichsweise gering. Der Staatsanteil ist hoch und der Staat ein wichtiger Arbeitgeber – insbesondere für Frauen. Die redistributive Funktion des Staates ist umfassend, universalistisch und in hohem Maße erwerbsunabhängig. Die sozialen Sicherungs- bzw. Versicherungssysteme sind für die gesamte Bevölkerung einheitlich und haben hohe Mindeststandards. Die Armutsgefährdung ist gering.

Das **kontinentale (korporatistische) Modell** ist in Kontinentaleuropa, nämlich in Deutschland, Österreich, Italien und Belgien, am stärksten ausgeprägt. Es basiert auf dem Bismarck'schen Sozialversicherungssystem und ist erwerbszentriert und beitragsfinanziert; d. h., eine gute soziale Absicherung ist an die frühere Erwerbstätigkeit bzw. eine stabile Partnerbeziehung gebunden. Priorität hat der Erhalt des im Erwerbsleben erreichten sozialen Status. Die Sozialversicherung ist nach der sozialen Schichtung nach Arbeitern, Angestellten, Beamten und Selbstständigen organisiert und auf den Erhalt sozialer Differenzierung ausgerichtet. Die Mindestabsicherung für Randgruppen außerhalb des Erwerbslebens ist lückenhaft. Am Arbeitsmarkt dominiert das Recht auf Sozialleistung gegenüber dem Recht auf Arbeit. Der Staat tritt in erster Linie als Transferleistungsanbieter in Erscheinung und weniger als Anbieter von Dienstleistungen oder als Arbeitgeber. Der Umverteilungsprozess stützt sich stärker auf Steuern und universelle Transfers als auf soziale Dienste. Die Sozialpartner spielen in der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik eine große Rolle. Die Lohnpolitik findet zentral oder auf Branchenebene statt, dies findet in den branchenspezifischen Lohndifferenzen seinen Niederschlag.

Das **angelsächsische (liberale) Modell** ist durch einen geringen Staatseinfluss und selektive Wohlfahrtssysteme gekennzeichnet, die überwiegend über das allgemeine

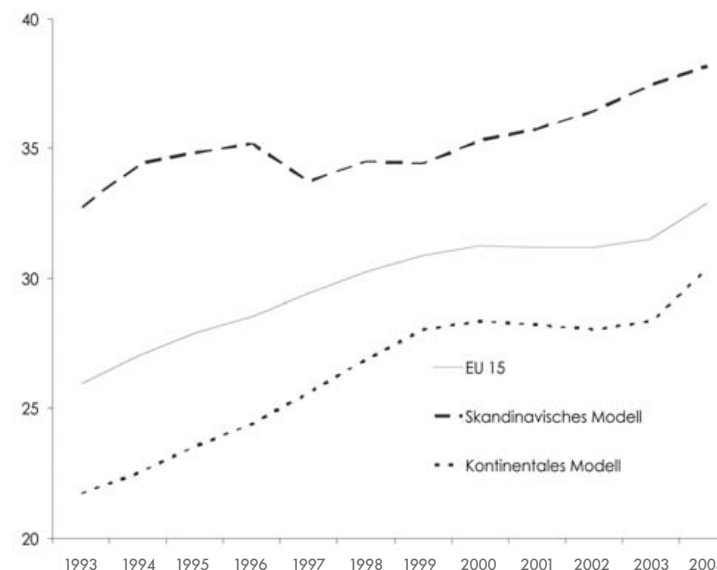
Steuersystem finanziert werden. Die Leistungen sind in der Regel einkommensgeprüft („means-tested“) und auf die Bedürftigsten ausgerichtet („targeted“). Die Aufgabe des Sozialsystems ist auf Armutsbekämpfung fokussiert und weniger auf Umverteilung. Niedrige Sozialstandards sollen die Arbeitsbereitschaft erhalten. Der Arbeitsmarkt ist wenig reguliert und Löhne und Arbeitsbedingungen werden weitgehend dezentral auf Betriebsebene ausgehandelt. Beispiele für Länder, in denen die liberalen Sozialstaatselemente vorherrschen, sind in Europa Irland und Großbritannien und in Übersee Australien, Neuseeland, die USA und Kanada; wir bezeichnen das Modell in diesen vier Ländern als liberales Überseemodell.

Das staats- und familienbasierte **mediterrane Modell** dominiert in Spanien, Portugal und Griechenland, aber auch in Italien und Frankreich finden sich Elemente dieses Konzeptes. In diesen Ländern finden sich teils mit der Sozialversicherung Elemente des korporatistischen Modells und mit geringem sozialem Engagement des Staates sowie geringer Dekommodifikation auch Teile des liberalen Modells. Die Gewerkschaften spielen eine große Rolle, die Bedingungen am Arbeitsmarkt sind aber häufig noch durch die Bedeutung der Agrarwirtschaft beeinflusst. Die soziale Absicherung und soziale Dienste durch den Staat sind eher rudimentär entwickelt und stützen sich in hohem Maße auf die Familienbande. Die Erwerbsbeteiligung – insbesondere jene von Frauen – ist niedrig.

#### Performance des skandinavischen Modells (verglichen mit kontinentalen Ländern)

Innerhalb Europas gibt es Länder, die in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren erfolgreicher waren als der Durchschnitt. Diese haben ein höheres Wachstum, höhere Beschäftigungsquoten, eine niedrigere Arbeitslosigkeit, die Budgets weisen Überschüsse auf, die Wettbewerbsfähigkeit ist auch im Technologiebereich gegeben, und die Globalisierung wird nicht als Bedrohung, sondern als Chance gesehen. Es sind dies mit Unterschieden in Struktur und Dynamik und mit Problemen in Teilen der Wirtschaft Schweden, Dänemark und Finnland.<sup>2)</sup> Die skandinavischen Länder sind auch deswegen interessant, weil sie das am weitesten ausgebaute Wohlfahrtsystem und geringe Einkommensunterschiede haben und eine starke ökologische Komponente. Sie sind auch interessant, weil der Erfolg z. B. in Schweden erst nach langen Krisen, oftmaligen Abwertungen und dem fast völligen Verlust des Vorsprungs im Pro-Kopf-Einkommen gegenüber dem europäischen Durchschnitt eintrat. Was ist das Gemeinsame der Politik dieser Länder und was haben sie insbesondere in der erfolgreichen Periode anders gemacht als in den Jahrzehnten davor?

Abb. 1: Anteil der flexiblen Verträge (Teilzeit plus befristete Verträge)



#### Fünf Kernelemente

In meiner Interpretation hat der Erfolg fünf wichtige Elemente:

##### (1) Ausgewogene und gesteuerte Flexibilität

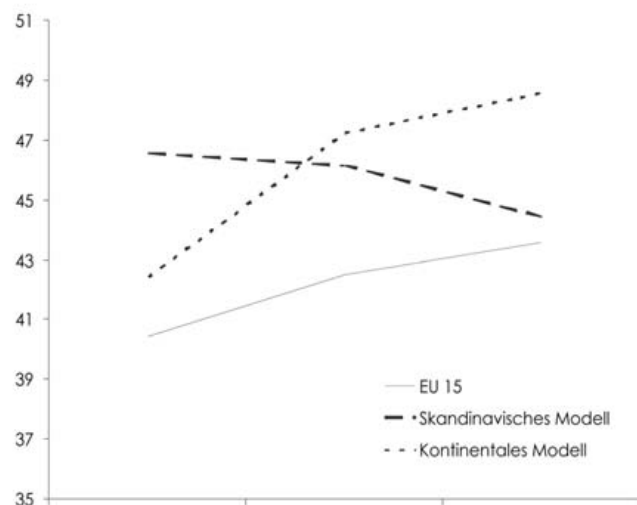
Firmen benötigen zur Anpassung an neue Technologien, Markt- und Nachfrageschwankungen Flexibilität, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen benötigen für Ausbildung, Weiterbildung und zur Nutzung von Konsum und Lebenschancen eine gewisse Sicherheit. Diese Kombination ging unter dem Schlagwort Flexicurity in die Literatur ein. Dänische Firmen können zum Beispiel leicht kündigen, Arbeitnehmer erhalten hohe Ersatzraten, effiziente Neuvermittlung und Requalifikation. Teilzeit ist ein Wahlrecht mit Sozialleistungen und Rückkehrrecht bzw. Vorrang bei Vollzeitarbeitsplätzen.

##### (2) Effiziente Arbeitsanreize und Training

Die Löhne für gering Qualifizierte sind attraktiv und werden aufge bessert, mindestens, indem der Unterschied zwischen Brutto- und Nettolohn gering gehalten bzw. reduziert

wird. Training und Weiterbildung sind auch für niedrig Qualifizierte, Arbeitslose, Teilzeitbeschäftigte zugänglich, und eine Eigenleistung wird als Grundlage für dauerhafte Sozialleistungen verlangt. Das Verlassen eines Auffangschemas ist günstiger als das Verbleiben. Arbeitsmarktvermittlung ist zwingend engagiert, effizient und hat ein hohes Prestige.

Abb. 2: Steuerkeil in Prozent des Lohns (Differenz zwischen Brutto- und Nettolohn)



### (3) Disziplin und Qualität der Staatsfinanzen

Die Budgets sind ausgeglichen, in der Regel ist dieser Zustand schrittweise und gezielt durch Grenzen bei den Ausgaben erreicht worden. Alle drei Länder haben mittelfristige Budgetüberschüsse. Die Staatsausgaben sind relativ zu anderen Ländern anteilig am BIP hoch, aber gegenüber dem Höhepunkt deutlich gesunken (15 Prozentpunkte in Schweden und Finnland, 10 Prozentpunkte in Dänemark). Die prinzipiell hohe Steuerlast ist niedriger für Unternehmer (duales Steuersystem) und für niedrige Einkommensbezieher, höher für Vermögens- und Ressourcenverbrauch. Die Ausgaben begünstigen den Sozial- und Gesundheitssektor und die Zukunftsinvestitionen.

### (4) Forcierung der technologischen und bildungsmäßigen Exzellenz

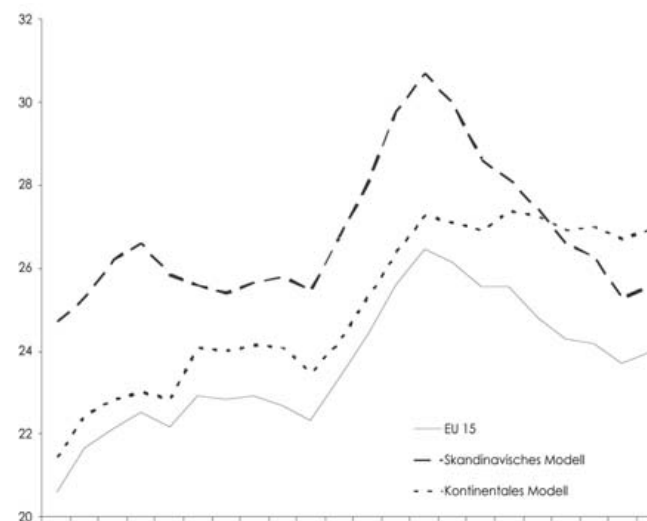
Die Forschungsquote ist hoch, ebenso Quantität und Qualität der Ausbildung und der Weiterbildung. In den neuen Technologien wird die Spitzenposition erreicht bzw.

angestrebt. Die Ausgaben für Zukunftsinvestitionen (Ausbildung, Forschung, neue Technologien) sind um 50 % höher als im europäischen Durchschnitt (übertreffen die Lissabonziele und erreichen einen ebenso hohen Anteil am BIP wie in den USA).

### (5) Konsistente, konsensuale und langfristige Strategie

Die Strategie wird von Regierung, Sozialpartnern und Experten entworfen und unterstützt, sie wird dauerhaft verfolgt und ändert sich nur wenig bei einem Regierungswechsel. Die ökologischen und sozialen Komponenten sind Bestandteile des Systems. Die Bereitschaft und Freude an Veränderungen ist gegeben, Reformen sind positiv und nicht durch Drohungen motiviert.

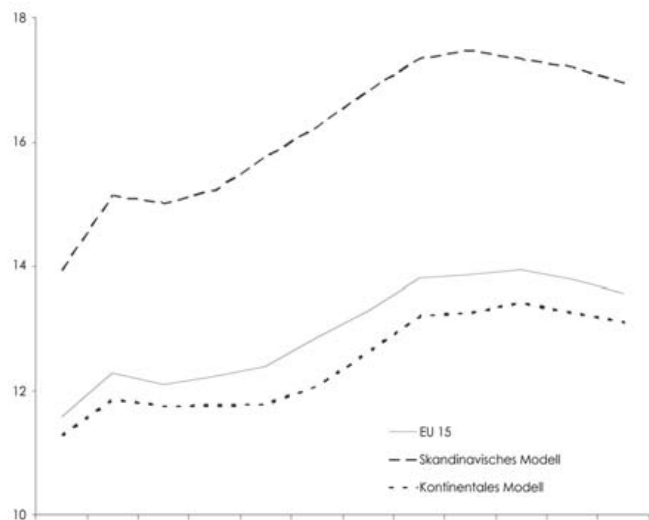
Abb. 3: Sozialausgaben in Prozent des BIP



### Mehr Beschäftigung durch Wachstum

Das prognostizierte mittelfristige Wachstumstempo in Österreich von 2,1 % für die nächsten fünf Jahre reicht nicht aus, die Arbeitslosigkeit zu senken. Die Arbeitslosigkeit würde sich bestenfalls auf dem heutigen relativ hohen Niveau verfestigen. Das WIFO-Weißbuch „Mehr Beschäftigung durch Wachstum“ entwirft eine mittelfristige Wachstumsstrategie auf der Basis von Innovation und Qualifikation. Sie soll abgesi-

Abb. 4: Zukunftsinvestitionen in Prozent des BIP



chert werden durch eine bewusst Krisen gegensteuernde Makropolitik in Österreich und durch stärkere internationale Koordination der Wirtschaftspolitik (EU-Ebene plus Nachbarschaftsebene).

Eine zentrale Botschaft des Weißbuchs ist, dass es keine einzelne Maßnahme gibt, auch kein Bündel von einigen wenigen Maßnahmen, um die Arbeitslosigkeit deutlich und dauerhaft zu senken. Auch eine intensive, aber kurzfristige wirtschaftspolitische Offensive ist nicht zu empfehlen, weil jede Maßnahme nur langsam wirkt und nach ihrem Auslaufen oft Gegenkräfte auftreten (z. B. Konsolidierungsbedarf). Nur eine langfristige Strategie mit einander gegenseitig verstärkenden Strategieelementen aus vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik, unterstützt von gesellschaftlichem Konsens, kann Wachstum und Beschäftigung nachhaltig erhöhen.

Der wichtigste Hebel zu mehr Beschäftigung ist ein höheres Wirtschaftswachstum. Das Wirtschaftswachstum kann beschleunigt werden durch (I) Zukunftsinvestitionen, d. h. höhere und gezieltere Ausgaben für Forschung, Ausbildung und Weiterbildung, Infrastruktur (Strategieelemente 1–3), (II) Strukturreformen, d. h. mehr Wettbewerb, balancierte Flexibilität, Qualität des öffentlichen Sektors (Strategieelemente 4–6), (III) Betonung österreichischer Stärken in Technologien und Dienstleistungen sowie

innovativer Energie- und Umweltpolitik (Strategieelement 7–8), (IV) Nutzung der Beschäftigungsreserven aus heute informeller Arbeit, Beseitigung der Genderungleichheit und aus der verstärkten Gestaltung des Sozialsystems als Produktivkraft (Strategieelemente 9–11). Die Reformen entlang dieser elf Strategielinien müssen inhaltlich aufeinander abgestimmt und sozial ausbalanciert sein. Dann und nur dann kann die Bevölkerung die Chancen einer solchen Politik erkennen. Dann und nur dann werden die betroffenen Gruppen bereit sein, auf bestehende Rechte zu verzichten und Besitzstände aufzugeben, weil in der Zukunft bessere, nachhaltigere Einkommen und genügend Arbeitsplätze zu erwarten sind.<sup>3)</sup>

### Zusammenfassung

(1) Das europäische Gesellschaftsmodell zeichnet sich durch eine breite Verantwortung der öffentlichen Hand für soziale Wohlfahrt aus, das neben der Risikoabsicherung auch die Gesundheit, Bildung und Familienförderung beinhaltet, das zweitens durch sozialen Dialog, institutionalisierte Arbeitsbeziehungen, Mitbestimmung und Arbeitsschutz gekennzeichnet ist und drittens universell und inklusiv über Personengruppen und Lebenszyklus allen Gesellschaftsmitgliedern zugute kommt und den sozialen Zusammenhalt und die ökologische Nachhaltigkeit anstrebt.

(2) Innerhalb des europäischen Modells gibt es unterschiedliche Ausprägungen, die in dieser Studie als skandinavisches Modell, als kontinentales Modell, als angelsächsisches Modell und als mediterranes Modell zusammengefasst wurden. Zusätzlich ist zu erwarten, dass die neuen Mitgliedsländer eventuell eine neue Form entwickeln werden, die berücksichtigt, dass Institutionen teilweise noch nicht entwickelt sind oder sich von jenen in den bisherigen Mitgliedsländern unterscheiden, und die sich zum Ziel setzt, den Einkommensrückstand zur EU 15 rasch aufzuholen und die sehr großen internen regionalen Disparitäten zu limitieren.

(3) Das europäische Modell und die mit ihm verbundenen Kosten, hohe Steuern und hohe Regulierung werden oft für die unbefriedigende wirtschaftliche Erfolgsbilanz Europas verantwortlich gemacht. Es ist richtig, dass Europa nach einem beachtlichen Aufholprozess in der Produktivität (am deutlichsten in der Stundenproduktivität) seit Mitte der Neunzigerjahre eine geringere Dynamik als die USA aufweist, doch ist der Aktivitätsrückstand nach Indikatoren unterschiedlich groß und auch nicht für alle europäischen Länder gegeben. Teilweise hat auch die Priorität der Schaffung einer eigenen Währung und die Errichtung der europäischen Zentralbank der Binnenmarktpolitik die

Absicherung durch eine makroökonomische Steuerung und durch eine aktive Wachstumsstrategie entzogen. Die Binnenmarktpolitik wirkt langfristig expansiv, aber kurzfristig restriktiv. Die expansive Politik zur Forcierung von Wachstum durch Investitionen in Ausbildung, Innovation und neue Technologien wurde aus budgetären Gründen zu wenig forciert. Die makroökonomische Steuerung durch Fiskal- und Geldpolitik wurde auch eher restriktiv denn wachstumsfördernd und konjunkturstabilisierend eingesetzt.

(4) Innerhalb Europas erreichten die Länder des skandinavischen Modells hohe Wachstumsraten und das höchste Beschäftigungsniveau. Dies zeigen Daten ab 1990, also inklusive einer scharfen Krise in einigen dieser Länder. Bei einem Vergleich der letzten zehn Jahre (1995 bis 2005) erreicht diese Ländergruppe ähnliche Wachstumsraten wie die USA. Auch das Produktivitätsniveau ist in allen fünf Ländern 2005 kaufkraftbereinigt höher als im europäischen Durchschnitt. Innerhalb des liberalen europäischen Blocks ist der Aufholprozess Irlands beachtlich, allerdings nicht nur durch die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, sondern auch durch zahlreiche Strukturmaßnahmen, attraktive Steuersätze für multinationale Firmen und eine aktive Industriepolitik gekennzeichnet. Großbritannien erreicht nach einer Periode geringer Dynamik seit 1990 wieder ein leicht überdurchschnittliches Wachstum. Die Länder des korporatistischen Modells sind durch die schwache Dynamik Deutschlands, Frankreichs und Italiens unter den Durchschnitt der EU 15 gefallen. Der Aufholprozess der mediterranen Länder ist beachtlich, wenn auch nicht ohne Schwankungen über die Zeit und ausgehend von einer niedrigen Auslastung der Beschäftigungsressourcen.

Die erfolgreichen europäischen Länder – Schweden, Finnland, Dänemark – sind Länder des skandinavischen Modells mit hohem Sozial- und Beschäftigungsniveau, einem relativ großen Staatssektor und einer hohen Priorität der Umwelt. Ihre Strategie baut auf drei Säulen auf: privates und öffentliches Kostenbewusstsein, Reform des Arbeitsmarktes mit einer stark aktiven und qualifizierenden Komponente und Forcierung der Zukunftsausgaben (Forschung, Ausbildung und neue Technologien). Diese Länder haben ihr System und ihre Institutionen in den letzten zehn Jahren weiterentwickelt und reformiert, um den Wohlfahrtsstaat in der intensiveren globalen Konkurrenzlage zu erhalten und als produktiven Faktor zu nutzen. Die Verringerung der Unsicherheit und das Vertrauen in die Institutionen sind ein wichtiger Beitrag zur Konkurrenzfähigkeit.

(5) Das Weißbuch des WIFO schlägt vor, die Möglichkeiten der makroökonomischen Absicherung zu nutzen, auf der nationalen, überregionalen und europäischen Ebene. Strukturen sollen flexibilisiert und der Wettbewerb intensiviert werden – um die na-

türlichen Raten, so sie existieren, ein wenig nach links zu bewegen. Aber auch individuelle und makroökonomische Sicherheit ist zu erhöhen. Ausgaben zur Stabilisierung der Konjunktur sollten aber nicht verwendet werden, um „Löcher zu graben und wieder zuzuschütten“, auch nicht zum Bauen von Straßen, die dann Zufahrtsstraßen benötigen, sondern für Investitionen in das langfristige Wachstum und in Technologien mit Doppelnutzen. Ausgaben für Forschung, Ausbildung und Weiterbildung und für neue Technologien müssen privat und vom Staat forciert werden. Das ist ein bewusster Gegensatz zu dem Paris Consensus, nach dem es nur wichtig ist zu deregulieren, zu flexibilisieren und dann auf Innovation und Wachstum zu warten. Und ein Gegensatz zur EU-Politik, zu erwarten dass das Binnenmarktprogramm Wachstum bringen würde, auch wenn es nicht makroökonomisch abgesichert ist und nicht durch wachstumsfördernde Politik begleitet wird.

#### Anmerkungen:

- 1) Ihre Agenda beschränkte sich auf die Koordination des Sozialversicherungsschutzes (WanderarbeiterInnen), die Gleichbehandlung der Geschlechter, den technischen Arbeitsschutz und sonstige Arbeitsbedingungen sowie auf die Errichtung des Europäischen Sozialfonds und finanzielle Zuschüsse zur „Entwicklung der Humanressourcen“.
- 2) Auch Irland und Großbritannien sowie teilweise Spanien sind relativ erfolgreich, doch sie folgen einem anderen Muster. Irland und Spanien sind Länder, die einen Entwicklungsrückstand aufgehoben, Großbritannien hatte zunächst seinen vollen Einkommensvorsprung verloren, dann eine lange Periode schmerzhafter Umstrukturierung und nunmehr eine Normalisierung.
- 3) Es ist leichter, die Beschäftigung zu erhöhen, als die Arbeitslosigkeit zu senken. Dies ist deswegen der Fall, weil es entmutigte Arbeitskräfte gibt, die die Arbeitssuche bei günstigeren Beschäftigungsmöglichkeiten wieder aufnehmen, weil höheres Wachstum in einer offenen Wirtschaft Arbeitskräfte aus dem Ausland anlockt, weil Personen ihre Ausbildung abkürzen oder ihren Ruhestand hinausschieben können. Das Weißbuch schätzt die Schwelle, bei der die Beschäftigung zu steigen beginnt, auf 2 %, die Schwelle, bei der die Arbeitslosigkeit sinkt, auf 2,5 %. Beide Schwellen sind konjunkturell variabel und können durch wirtschaftspolitische Maßnahmen etwas verschoben werden. Beide sind aber stilisierte Fakten mit guter Evidenz und verständlichem Hintergrund.

#### Literatur:

- Aghion, P.: A Primer on Innovation and Growth. Bruegel Policy Brief, Issue 06, October 2006.
- Aiginger, K.: Das Europäische Modell: zwischen Stagnation, Pariser Konsens und proaktiver Reformpolitik. In: Leutner, R. (Hrsg.): Grundlagen eines europäischen Sozialmodells aus der Arbeitnehmerperspektive. ÖGB-Verlag, Jänner 2007.
- Aiginger, K.: Die Zukunft des sozialen Europa in einer globalisierten Ökonomie. In: Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte, Nr. 1 + 2/2007.
- Aiginger, K.: The Ability to Adapt: Why It Differs between the Scandinavian and Continental Models. In: Intereconomics, Review of European Economic Policy, Vol. 41, No. 1, January/February 2006, pp. 14–23.
- Aiginger, K.: Towards a New European Model of the Reformed Welfare State: An Alternative to the United States Model. In: Economic Survey of Europe, UN, New York and Geneva, No. 1, 2005.

- Aiginger, K.: The Three Tier Strategy Followed by Successful European Countries in the 1990s. In: International Review of Applied Economics, Vol. 18(4), 2004, pp. 399–422.
- Aiginger, K./Guger, A.: The European Social Model: from an alleged barrier to a competitive advantage. In: Journal of Progressive Politics, Vol. 4.3, Autumn 2005, pp. 40–47..
- Aiginger, K./Guger, A.: The European Socio-Economic Model, Differences to the USA and Changes Over Time. In: Giddens, A./Diamond, P./Liddle, R. (eds.): Global Europe; Social Europe, 2005.
- Boeri, T.: Does Europe Need a Harmonized Social Policy? Paper prepared for the conference on "Competition of Regions and Integration in EMU", 30th Volkswirtschaftliche Tagung der ÖNB, 13.–14. 6. 2002.
- Bruss, F.: Europäische Wirtschaftspolitik: Binnenmarkt, WWU, Lissabon, Erweiterung, Teilstudie 4 des WIFO-Weißbuchs: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO-Studie, 2006.
- Esping-Andersen, G.: Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity, Cambridge 1990.
- Esping-Andersen, G.: Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Esping-Andersen, G./Gallie, D./Hemerijck, A./Myles, J.: Why We Need a New Welfare State. Oxford University Press, Oxford 2002.
- Europäische Union: Vertrag über eine Verfassung für Europa, Amt für Statistische Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 2005.
- EU-Kommissionsdokument, The European social model, Manuskript, 14. Juli 2005.
- Fitoussi, J.-P./Kostoris Padoa Schioppa, F. K. (eds.): Report on the State of the European Union, Vol.1, Palgrave Macmillan, Houndsmills 2005.
- Guger, A.: Die Effektivität wohlfahrtsstaatlicher Distributionspolitiken – Trends im internationalen Vergleich. In: Held, Martin/Kubon-Gilke, Gisela/Sturn, Richard (Hrsg.): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 5: Soziale Sicherung in Marktgesellschaften, Marburg: Metropolis (Vorankündigung) 2006.
- Leibfried, S.: Towards a European Welfare State? In: Pierson, C./Castels, F. G. (eds.): The Welfare State Reader. Polity Press, Cambridge, UK, 2000, pp. 190–206.
- Pisani-Ferri, J.: Only teamwork can put the eurozone on a steady course. In: Financial Times, August 31, 2005.
- Redding, S.: Dynamic Comparative Advantage and the Welfare Effects of Trade. Nuffield College, Oxford University, mimeo, 1996.
- Sapir, A./Aghion, Ph./Bertola, G./Hellwig, M./Pisani-Ferry, J./Rosati, D./Vinals, J./Wallace, H.: An Agenda for a Growing Europe: Sapir Report. Oxford University Press: Oxford 2004.
- Tichy, G.: Die "Neue Unsicherheit" als Ursache der europäischen Wachstumsschwäche. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 6(3), 2005, S. 385–407.
- Walterskirchen, E. (Koordination)/Aiginger, K./Steindl, S.: Wachstum und Beschäftigung in Europa seit 1995. Teilstudie 2 des WIFO-Weißbuchs: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. WIFO-Studie, 2006.
- WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. WIFO-Studie, 2006.

## ANHANG



## Mitwirkende

**Dr. Karl Aiginger**, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Anita Bauer**, Fonds Soziales Wien, Behindertenhilfe

**Pfr. Mag. Michael Chalupka**, Präsident des ÖKSA, Direktor der Diakonie Österreich

**Dr. Ewald Filler**, Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz

**Dr. Franz Fischler**, Ökosoziales Forum Europa

**Mag. Judit Marte**, Caritaszentrale Österreich

**Univ.-Prof. Dr. August Österle**, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Sozialpolitik

**Prim. Dr. Katharina Pils**, LBI für interdisziplinäre Rehabilitation in der Geriatrie

**Mag. Daniela Pruner**, Österreichische Kinderfreunde

**Mag. Barbara Riepl**, Institut für Jugendforschung

**Jo Spelbrink**, Multimedia-Producer

**Prof. Dr. Georg Theunissen**, Institut für Rehabilitationspädagogik

**Prof. Lis Wagner**, Klinik Institut Enheden for Sygeplejeforskning

**Univ.-Prof. Dr. Josef Weidenholzer**, Universität Linz

**Mag. Monika Wild**, Österreichisches Rotes Kreuz

## DIE TEILNEHMERINNEN DER JAHRESKONFERENZ 2006 KAMEN AUS FOLGENDEN ORGANISATIONEN

AK Salzburg  
Alzheimer Angehörige Austria  
AMS Wien  
Amt der NÖ Landesregierung  
Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung XI/4  
Amt der NÖ Landesregierung, Abt. Sozialhilfe  
Amt der OÖ Landesregierung  
Amt der OÖ Landesregierung, Abt. Jugendwohlfahrt  
Amt der Salzburger Landesregierung, Abteilungsleiter Soziales  
Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Fachabteilung 11A  
Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abt. f. Soziales  
Amt für Jugend und Familie für den 13. u. 14. Bez.  
Arbeiter-Samariter-Bund Österreichs  
Arbeiter-Samariter-Bund Österreichs, Landesorganisation NÖ  
Arbeitsassistentin WIN Wiener Integrationsnetzwerk  
Auditive Konzepte & Projekte  
AVS, Arbeitsvereinigung der Sozialhilfe Kärntens  
BM für Justiz, Abt. I/1  
BMGF Sekt. I/B6  
BMSG Abt. IV/1  
BMSG Sektion IV  
BMSG Sektion IV/1  
BMSG Abt. I/C-EU/12  
BMSG Gruppenleiter Sekt. IV/A  
BMSG Abteilung IV/7  
Bundessozialamt Landesstelle Wien  
Büro der Anwältin für die Gleichbehandlung  
Caritas der Diözese St. Pölten  
Caritas St. Pölten Projektleiter Clearing  
Caritas Wien Bereich Soziale Arbeit  
Caritaszentrale Österreich  
Der Grüne Klub  
Diakonie Österreich  
Diakoniezentrum Salzburg  
Evangelisches Diakoniewerk  
FAB Verein zur Förderung von Arbeit und Beschäftigung  
Familie & Beruf Management GmbH  
FH Campus Wien/Sozialarbeit  
FH für Sozialarbeit für Berufstätige  
Fonds Soziales Wien, Fachbereich Betreutes Wohnen  
Fonds Soziales Wien, Referat Begutachtung  
Fonds Soziales Wien, Behindertenhilfe  
Freak Radio  
FS f. Altdienste u. Pflegehilfe, Diakonie-Zentrum Salzburg  
Magistrat St. Pölten, Gesundheitsverwaltung  
HABIT GmbH  
hssg – Hilfe zur Selbsthilfe für seelische Gesundheit  
ICSW European Region

Institut für Jugendforschung  
 Institut für Rehabilitationspädagogik  
 Institut für Sozialdienste  
 Jugend am Werk  
 Jugend am Werk, Beratungsteam/Sozialarbeit  
 Jugend am Werk Steiermark GmbH  
 KiB children care  
 Kinder- und Jugendanwaltschaft Wien  
 Kinder- und Jugendanwaltschaft Niederösterreich  
 Klinik Institut Eshedim for Sygeplejeforskning  
 LBI für Interdisziplinäre Rehabilitation in der Geriatrie  
 Lebenshilfe Graz und Umgebung Voitsberg  
 Lebenshilfe NÖ  
 Lebenshilfe Österreich  
 Lebenshilfe Wien  
 Lebenshilfe Salzburg gGmbH  
 Lehranstalt für Heilpädagogische Berufe, Caritas, Erzdiöz. Wien  
 MA 15 Dezernat VII, Sozialarbeit und Sozialhilfe  
 MAG ELF RS 21A  
 Magistrat Graz, Sozialamt  
 NGO Committee on Ageing, UNO Wien  
 NÖ Landesakademie, Bereich Politik und Verwaltung  
 ÖBDS, LG Wien  
 Österreichisches Hilfswerk  
 Ökosoziales Forum Europa  
 ÖKSA  
 Österreichisches Rotes Kreuz, Landesverband Burgenland  
 Österreichisches Rotes Kreuz  
 Österreichische Kinderfreunde  
 Österreichischer Dachverband der HeimleiterInnen  
 Österreichisches Jugendrotkreuz  
 Pfarre Krim der Erzdiözese Wien  
 pro mente Kärnten  
 prove Unternehmensberatungs-GmbH  
 Rathaus Wien  
 Selbsthilfegruppe für Angehörige von Alzheimer- und Demenzkranken  
 SFS – Sozialökonomische Forschungsstelle  
 Sucht- und Drogenkoordination Wien GmbH  
 SZL Seniorenzentren Linz GmbH  
 Universität Linz  
 Universität Wien, Institut für Politikwissenschaft  
 Verein für Sachwalter- und Patientenwaltschaft  
 Verein M.A.S., Morbus Alzheimer Syndrom  
 Volkshilfe Österreich  
 Wien Work, integrative Betriebe und Ausbildungs GmbH  
 Wiener Hilfswerk, Wissensbörse  
 Wiener Sozialdienste, Behindertenbetreuung  
 Wiener Sozialdienste, Alten- und Pflegedienste GmbH  
 Wiener Sozialdienste, Förderung & Begleitung GmbH  
 WirtschaftsBlatt AG  
 Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Sozialpädagogik  
 Wirtschaftsuniversität Wien, Spezialforschungsbereich  
 WITAF Arbeitsassistenten für Gehörlose